

# **Les partenaires du développement face au défi du local**

Sous la direction de  
**Christiane Gagnon**  
**Juan-Luis Klein**

*Cet ouvrage a été publié grâce à la participation financière du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), du Fonds pour la formation des chercheurs et chercheurs et l'aide à la recherche du Québec (FCAR), du British Council, du Décanat des études avancées et de la recherche et du Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi.*

Coordination à l'édition: Christiane Gagnon  
Juan-Luis Klein  
Pierre-André Tremblay  
Suzanne Tremblay

Traitement de texte: Dominique Laberge

© Université du Québec à Chicoutimi  
Dépôt légal — 2e trimestre 1992 Bibliothèque nationale du Canada  
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN: 2-920730-15-0

Distribution: GRIR  
555, Boul. de l'Université  
Chicoutimi  
545-5011, poste 3700



## TABLE DES MATIÈRES

### INTRODUCTION

#### PARTENARIAT, TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL: QUELS LIENS?

<b>Christiane Gagnon et Jean-Luis Klein.....</b>	<b>I</b>
--	----------

### PREMIÈRE SECTION

#### LA PERSPECTIVE PARTENARIALE ET LA CRISE DU DÉVE- LOPPEMENT

Le partenariat: une réponse à l'exclusion? <b>Juan-Luis Klein.....</b>	<b>1</b>
Vers un nouveau contrat social? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local <b>Benoît Lévesque et Lucie Mager.....</b>	<b>19</b>
La "troisième voie": une perspective d'avenir? <b>Louis Gill.....</b>	<b>69</b>
Rapports État-entreprise et configuration spatiale au Québec <b>Pierre Delorme.....</b>	<b>101</b>
Politiques urbaines, planification et partenariat à l'ère post- moderne <b>Pierre Hamel.....</b>	<b>121</b>

### DEUXIÈME SECTION

#### LES PARTENAIRES FACE À LA RESTRUCTURATION SOCIO- SPATIALE

Le local partenaire de la restructuration globale: stratégie territoriale et grande entreprise <b>Christiane Gagnon.....</b>	<b>151</b>
--	------------

Les nouveaux rapports des groupes multinationaux aux territoires: de la domination-extraversion au partenariat local?	
<b>Julien Savary</b> .....	175
Pouvoir local et contrôle des forêts dans le nord de l'Ontario: le partenariat d'en haut?	
<b>Chris Southcott</b> .....	205
Boisés publics, boisés privés: une tentative de partenariat pour le développement de l'Abitibi-Témiscamingue	
<b>Enrique Colombino</b> .....	229
Conséquences et problèmes de la promotion du développement économique par l'État local	
<b>Pierre Fillion</b> .....	241

### **TROISIÈME SECTION**

#### **LE LOCAL COMME STRATÉGIE: MIRAGES ET MIRACLES**

Développement local et processus identitaires	
<b>Michel Bassand</b> .....	267
Les droits sociaux et les dangers d'une citoyenneté localisée	
<b>Eleonore Kofman</b> .....	297
De l'organisation à l'action: les groupes de femmes au Saguenay—Lac-St-Jean	
<b>Marta Anadon, Dominique Masson, Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay</b>	315
Les gentrificateurs marginaux: des partenaires incontournables?	
<b>Paul Villeneuve</b> .....	341
De la région-ressources à la région-milieu de vie: la recherche de nouveaux partenaires	
<b>Hugues Dionne</b> .....	371

## **PARTENARIAT, TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL: QUELS LIENS?**

**Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein  
Groupe de recherche et d'intervention régionales  
Université du Québec à Chicoutimi**

Nous assistons en cette fin de siècle aux répercussions visibles et dramatiques des grandes tendances structurelles amorcées au cours des années soixante-dix: restructuration mondiale du capital et du rôle des États-nations dans une économie largement mondialisée, redéfinition des stratégies et des politiques de développement selon les impératifs de la compétitivité et de la concurrence au détriment de la satisfaction des besoins sociaux, accroissement des inégalités sociales et territoriales, marginalisation des régions de ressources pourtant jadis fondamentales dans la stratégie de la croissance, exclusion des collectivités rurales et périphériques, etc. C'est la crise d'un mode de régulation qui s'est imposée dans les années de l'après-guerre et qui, jusqu'à récemment, orientait aussi bien les politiques que les stratégies dites de développement<sup>1</sup>.

Cette crise n'épargne pas le Québec. Bien au contraire! Les changements apportés aux institutions responsables de l'encadrement du développement régional et local ainsi que la redéfinition du rôle de l'État, qui devient "accompagnateur", semblent signaler la fin de l'époque de la gestion gouvernementale

centralisée et verticale<sup>2</sup>. Mais quelles perspectives de rechange s'offrent aux analystes, planificateurs et intervenants? Ou mieux, quelles perspectives s'offrent aux régions périphériques et aux collectivités locales aux prises avec des problèmes de dévitalisation économique, démographique et, conséquemment, sociale?

Devant l'effondrement du modèle centralisé, les idées d'une relance et d'un nouveau contrat social entre tous les acteurs sociaux et économiques séduisent aussi bien les intellectuels que les décideurs. Plusieurs perspectives ont été élaborées, mais celle qui s'affirme comme paradigme pour les années futures est l'approche partenariale. Pierre Dommergues, un de ses principaux diffuseurs, a précisé les contours de cette approche à la suite d'une analyse de l'expérience des États-Unis. Selon lui, l'approche partenariale s'appuie sur

...une conception nouvelle des alliances entre communautés, régions et nations, riches et pauvres, un nouveau mode de coopération entre le secteur public et le secteur privé, le monde du travail et le patronat, l'université et l'entreprise, les acteurs institutionnels et ceux du tiers-secteur. L'objectif n'est plus d'accroître ou de réduire les programmes étatiques, mais d'utiliser l'État pour modifier la nature du marché. Bref, le gouvernement n'est ni le problème, ni la solution. C'est le partenaire<sup>3</sup>.

Comme il a été démontré ailleurs, les expériences partenariales de développement sont multiples et diversifiées. Les gouvernements,

les entreprises, les syndicats, les universités, les pouvoirs locaux et le mouvement associatif n'hésitent plus à planifier de façon concertée le développement de leur collectivité et partagent les frais des investissements inhérents à la mise en valeur des ressources de leurs collectivités. D'abord ponctuelles et occasionnelles, ces collaborations deviennent de plus en plus fréquentes et acquièrent progressivement un caractère institutionnel dans le cadre d'opérations conjointes limitées à des espaces locaux, intégrant une multiplicité d'acteurs sociaux<sup>4</sup>.

La perspective partenariale soulève beaucoup d'intérêt, voire d'espoir chez des analystes et des intervenants engagés dans le développement des régions périphériques et marginales, d'autant plus que son application s'accompagne de la revalorisation des espaces locaux (quartiers, municipalités, régions) comme cadre de cohérence sociale. Mais elle suscite aussi plusieurs craintes. Ce mélange d'optimisme et d'appréhension peut s'expliquer par la complexité des facteurs qui induisent les acteurs à y adhérer.

Certes, le désengagement de l'État et la perte de la maîtrise des facteurs économiques du développement président à la mise en oeuvre d'expériences de partenariat dans des communautés rurales et urbaines en déclin qui ne peuvent plus compter sur les investissements de l'État ou des grandes entreprises pour assurer leur développement. Cependant, il n'y a pas que le contexte économique ou les contraintes externes qui expliquent ce phénomène. Les changements de valeurs, notamment en ce qui

concerne l'appartenance territoriale et les spécificités culturelles, apparaissent comme un facteur tout aussi déterminant de la participation des acteurs sociaux à des expériences partenariales.

La reconnaissance des spécificités locales, culturelles et sociales, est une base incontournable pour toute tentative d'ordre partenarial<sup>5</sup>. Le local devient un référent culturel significatif pour la mobilisation des multiples acteurs qui font converger leurs forces à travers des projets définis collectivement et localement. Ainsi, le partenariat local, qui résulte de l'action conjointe d'acteurs regroupés dans des projets de réhabilitation de quartiers, des localités rurales, des villes ou des régions, constitue un mécanisme de reconstitution horizontale d'une société par ailleurs éclatée sous l'effet de la crise<sup>6</sup>.

En ce qui concerne l'analyse plus globale de l'effet de la généralisation des pratiques partenariales sur les rapports sociaux dans leur ensemble, les réactions diffèrent. Pour les uns, ce nouveau modèle amène les acteurs sociaux et économiques à s'insérer dans une sorte de troisième voie qui privatise le développement et qui redonne souffle à un capitalisme qui s'épuise, malgré son hégémonie et sa puissance économique incontestables. Alors que pour d'autres, cette troisième voie mène vers la structuration d'une société plus autonome, plus responsable de ses choix et plus consciente des effets des diverses décisions et actions sur la qualité de la vie des citoyens.

Afin de mieux comprendre les incidences de ce retournement sur le développement des collectivités, le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) a tenu un colloque sur le thème "Le partenariat à la rescousse du développement local". Ce colloque a eu lieu à Chicoutimi, au mois de septembre 1991, sous les auspices de l'Université du Québec à Chicoutimi. Les dix-neuf auteurs qui signent les quinze textes réunis dans ce volume ont participé à ce colloque en y apportant des analyses et des exemples qui permettent maintenant de saisir les enjeux et les embûches de la perspective partenariale<sup>7</sup>.

Après des révisions, dans certains cas mineures et dans d'autres plus importantes, les textes des communications présentées à ce colloque ont été regroupés dans trois sections qui permettent d'envisager autant d'aspects du problème. La première section s'intitule: LA PERSPECTIVE PARTENARIALE ET LA CRISE DU DÉVELOPPEMENT. Les textes réunis dans cette première partie examinent les répercussions de l'adoption des stratégies partenariales sur la gestion du social et sur la régulation des rapports sociaux. Dans la deuxième partie, LES PARTENAIRES FACE À LA RESTRUCTURATION SOCIOESPATIALE, nous avons réuni des analyses plus empiriques, où le rôle des différents partenaires dans le développement des collectivités locales est analysé plus en détail. Enfin la troisième partie, dont le titre est LE LOCAL COMME STRATÉGIE: MIRAGES ET MIRACLES, confronte des points de vue opposés au sujet de la localisation du social qu'entraîne le partenariat dans des espaces locaux et régionaux.

Examinons rapidement le diagnostic qui émerge de l'ensemble des constats apportés par les auteurs des textes réunis dans ce livre. Pour DELORME, c'est le contexte de crise aiguë qui alimente la recherche d'un partenariat entre des acteurs autrefois opposés. La tentative de résolution des conflits sous-tend une vision consensuelle des rapports sociaux. Mais l'idée et les pratiques de partenariat n'abolissent pas pour autant les contraintes ou les rapport dissymétriques. Comme le souligne HAMEL, le partenariat devient davantage un «arrangement socio-économique» qui permet de faire face à «des contraintes économiques et institutionnelles»

Par ailleurs, si ces contraintes structurelles, économiques ou autres, risquent de dépasser, selon DIONNE, les capacités des acteurs locaux à les contrôler, elles peuvent tout de même être apprivoisées. Les acteurs endogènes, agissant à l'échelle territoriale, apprennent à composer avec ces contraintes: ils ne se laissent pas nécessairement asservir par elles. Au contraire! Celles-ci, d'une certaine manière, stimulent une action renouvelée, prenant appui sur l'identité et l'appartenance territoriale, à l'intérieur de la localité, désignée par BASSAND comme la plus petite unité spatiale qui se structure aussi bien selon des règles qui lui sont propres que selon des normes extérieures. L'identité devient alors le leitmotiv de la survivance des localités, de sa spécificité et de son autonomie. Dans les villes comme dans les campagnes, des acteurs locaux, jusqu'ici marginalisés ou spectateurs de leur développement, ont décidé de s'affirmer, de s'organiser, bref de résister aux tendances externes de la globalisation, de l'uniformisation, de la concentration spatiale.



Des innovations sont mises de l'avant: des expériences de partenariat se manifestent en Abitibi-Témiscamingue (COLOMBINO) et dans le Nord de l'Ontario (SOUTHCOTT) autour des forêts communautaires. Des mouvements de solidarité territoriale sont créés pour tenter de maîtriser un développement intégré et global: Coalition urgence rurale et Ralliement gaspésien et madelinot (DIONNE). Dans des quartiers urbains de Montréal, les Corporations de développement économique et communautaire (CDEC) soutiennent des projets fort variés et dans les vieux quartiers de Québec les tentatives de partenariat local se consolident (VILLENEUVE). Ces expériences régionales et urbaines de redéveloppement s'inscrivent le plus souvent dans le prolongement de l'action des mouvements sociaux. Les études menées sur la contribution du mouvement des femmes (ANADON, MASSON, TREMBLAY ET TREMBLAY) ou des associations révèlent toute la vitalité de ces groupes et leurs effets sur la dynamisation des communautés locales. La délimitation de zones de collaboration entre partenaires contribue, selon KLEIN, à donner un sens plus opérationnel à la notion de développement local. FILION note, dans une étude portant sur les efforts de développement économique de municipalités ontariennes, une modification de la nature du rapport entre l'État local, le secteur privé et l'économie.

La volonté des acteurs locaux ainsi que leurs expériences partenariales de redéveloppement sont-elles suffisantes pour insuffler un dynamisme à l'ensemble de la communauté concernée afin, par exemple, de sauver les communautés villageoises «de la

déstructuration de ses tissus sociaux» (DIONNE)? Voilà une question qui soulève toute la portée politique ou la capacité de changement du social et du local. À cet égard, les réponses varient en nuances d'un auteur à l'autre. Si les différents auteurs s'accordent pour ne pas faire du partenariat une panacée ou un modèle, ses vertus ne font pas l'unanimité.

C'est que le partenariat comme instrument de développement local est abordé, selon les auteurs, sous l'angle des possibles ou sous l'angle des contraintes ou des deux à la fois. L'invitation à se concerter fait partie d'un nouveau contrat social axé sur les compromis institutionnalisés. Mais quels acteurs formuleront et feront les compromis? Les groupes et les territoires actuellement marginalisés se retrouveront-ils davantage écartés du pouvoir et des richesses?

Pour GILL et KOFMAN les stratégies de développement local ont peu de chance de servir de soutien aux groupes marginalisés ou aux localités en difficultés. Car la dynamique de ces dernières est soumise d'abord et avant tout aux impératifs de l'État central, de la restructuration mondiale et de l'économie de marché. Pour eux, les travailleurs et les groupes culturels et ethniques dépassent les concepts et les pouvoirs de la localité. La stratégie valorisant le partenariat risque d'isoler les travailleurs au sein de petites unités de production et, par conséquent, d'affaiblir le mouvement ouvrier (GILL).

Le risque de renforcer la «dualisation sociale et géographique» existante (LÉVESQUE ET MAGER), où le secteur sociocommunautaire regroupe des emplois sous-payés, sous-contractants pour l'État alors que le secteur dit performant fournit des emplois bien payés et valorisés, demeure une menace pour un partenariat "partagé". Si le transfert de la gestion de la décroissance de l'État à la société civile et la déconcentration administrative ne s'accompagnent pas d'une décentralisation des pouvoirs décisionnels ou financiers, le partenariat sera voué à l'échec. Si chaque partenaire poursuit des objectifs individuels ou corporatifs, les mesures en vue d'une politique de développement demeureront vaines.

Toutefois, si nous acceptons — à la suite des BASSAND, COLOMBINO, HAMEL, KLEIN, LÉVESQUE ET MAGER, VILLENEUVE — que la présence de nouveaux partenaires sociaux dans les secteurs traditionnels du développement élargit la base démocratique et reterritorialise des projets économiques délocalisés, alors le défi du local devient possible. Le local et ses acteurs ne sont pas forcément confinés à limiter les dégâts de la déstructuration sociale, à gérer le désengagement de l'État ou encore à assurer une meilleure flexibilité au capital mondial. Car il s'agirait là d'une hypothèse déterministe laissant bien peu de place aux acteurs et à leurs capacités stratégiques de changer le cours des choses.

Le partenariat comme instrument de développement local doit favoriser une décentralisation du pouvoir décisionnel, c'est-à-dire

un meilleur partage entre l'administration étatique, l'entreprise et les groupes sociocommunautaires. Il peut susciter la création d'espaces de coopération et de solidarité, de communication et d'échanges et le renforcement de l'autonomie et de l'identité locales.

LÉVESQUE ET MAGER soulignent que le développement local «se joue dans les termes d'un contrat social post-fordiste ou post-keynésien, révisant la légitimité de l'État et son modèle d'intervention dans la société civile». Toutefois, le développement local peut aussi servir à des fins ou à la mise sur pied de stratégies contradictoires. Dans un scénario de stratégie défensive ou néofordiste, il agit comme un «palliatif» à la logique économique, risquant alors de creuser les inégalités sociospatiales. Dans une stratégie offensive ou postfordiste, il connote une demande de participation sociale, une insertion de toutes les ressources humaines en vue d'une plus grande démocratisation et un recentrage des rapports sociaux.

C'est que le partenariat fonctionne à deux niveaux. L'enjeu est donc «de permettre des jonctions possibles entre les modèles industriels et spécialisés répondant à des impératifs macro-économiques mondiaux et à des modèles locaux et intégrés de développement centrés sur l'enracinement territorial et la qualité de vie» (DIONNE). S'il semble évident que les initiatives locales et le partenariat territorial ne peuvent se refermer sur eux-mêmes ou ne pas tenir compte de la dimension fonctionnelle ou macroéconomique, il

demeure toutefois difficile de comprendre comment peut s'effectuer l'arrimage.

La recherche de SAVARY sur les groupes multinationaux nous permet de réaliser, entre autres, que l'utilisation des deux niveaux de partenariat n'existe pas qu'à l'échelle macrosociale. Elle est observable à l'intérieur même de la stratégie industrielle. Ces groupes développent à la fois un partenariat industriel basé sur des réseaux productifs nationaux et internationaux tandis que, dans le cas de l'innovation technologique, il se développe un partenariat localisé, voire territorial. À l'aide d'une étude de cas spatialisé, GAGNON illustre comment une multinationale, dans le contexte d'une région de ressources, développe un réseau de partenariat avec les communautés locales et régionales. Autrement dit, une grande entreprise historiquement intégrée et dont l'activité repose concurrentiellement sur l'exploitation de ressources naturelles, met en oeuvre une stratégie territoriale qui vient renforcer sa logique fonctionnelle et sa stratégie de modernisation industrielle.

Jusqu'à quel point le partenariat peut-il rassembler — sous de mêmes objectifs de développement local — des acteurs "exogènes", dont la logique est avant tout centralisatrice, fonctionnelle, nationale ou mondiale, et des acteurs "endogènes" dont la logique est territoriale, c'est-à-dire enracinées dans un milieu de vie et de travail visant la satisfaction des besoins fondamentaux et la pérennité de la communauté, de la localité?

Que l'on soit du côté des acteurs-partenaires ou de celui des observateurs critiques, le défi de l'affirmation du local et d'un autre développement nous interpelle tous. *Les partenaires du développement face au défi du local* fait état des tensions actuelles dans le repositionnement des forces sociales. Ce repositionnement sera déterminant pour le proche avenir de nombre de communautés locales en voie de dévitalisation.

#### NOTES

1. Sur ces constats, voir les différents textes réunis dans Wolch, J. et Dear, M. (édit.) *The Power of Geography. How Territory Shapes Social Life*. Boston, Unwin Hyman, 1989.
2. Ce changement de cap dans la politique québécoise de développement régional a fait l'objet d'un rapport du ministre responsable, M. Y. Picotte intitulé: *Développer les régions du Québec*, 1992.
3. Voir Dommergues, P. "Quelles leçons tirer de l'exemple américain" in Dommergues, P. et N. Gardin (édit.), *Les stratégies internationales des métropoles régionales*. Paris, Syros, 1989, p. 242.
4. Voir Gagnon, C. et J.-L. Klein, "Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social". *Cahiers de géographie du Québec*. Vol. 35, No 95, 1991, p. 239-255.
5. Comme l'a montré M. Bassand dans le livre *Culture et régions d'Europe*. Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1990, 256 p.
6. Voir à cet égard les textes réunis dans Hamel, P. et Klein, J.-L. (Édit.) *Partenariat et territoire*, numéro spécial des *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, 1991.
7. Les collègues, J. Désy, D. Plamondon, M.U. Proulx et P.A. Tremblay ont partagé avec nous l'animation des divers ateliers de ce colloque. Nous tenons à les remercier. Nous remercions aussi S. Tremblay et M. A. Morency pour leur collaboration à l'organisation de l'évènement.

**Première section**

**LA PERSPECTIVE PARTENARIALE  
ET LA CRISE DU DÉVELOPPEMENT**





## **LE PARTENARIAT: UNE RÉPONSE À L'EXCLUSION?<sup>1</sup>**

**Juan-Luis Klein**  
**Groupe de recherche et d'intervention régionales**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

L'objectif de ce travail est de contribuer à l'éclaircissement des enjeux et des défis auxquels font face aujourd'hui les analystes et les praticiens du développement. Objectif à la fois ambitieux et modeste, et pour cause..! Les certitudes tombent, comme les statues des pays de l'Est, remplacées paradoxalement par des référents dépoussiérés, que l'on croyait pourtant désuets. C'est le temps des paradoxes. Ce constat s'applique aussi bien à la réalité mondiale récente qu'aux politiques gouvernementales dans différents pays. On avance en tâtonnant, dans un contexte de faiblesse théorique et de manque d'imagination flagrants.

La problématique du développement des régions et des localités périphériques et marginales à l'intérieur des pays dits riches nous semble particulièrement touchée par cette situation. Abandonnées à leur sort ou presque par les gouvernements et par les analystes, ces régions sont en manque de perspectives. Les stratégies communautaires, perçues comme des solutions au début des années 80 ont montré leurs limites. Et les principes éthiques du

développement durable n'ont pas encore été traduits en stratégies de mise en valeur pouvant être largement appliquées.

Ce n'est cependant pas le vide. Plusieurs analystes voient une solution dans les expériences caractérisées comme partenariales, où l'État et les communautés, structurés dans des cadres spatiaux locaux, redéfinissent leur mission, partageant les responsabilités politiques, financières et administratives en vue de contrer la déstructuration des communautés locales et régionales<sup>2</sup>. Il importe donc d'examiner ce type d'expériences et de dégager les aspects pouvant constituer une possibilité face à la crise des théories du développement. Mais au préalable, il faut situer cette crise dans le contexte du déclin du développement régional.

#### **LA CRISE DU DÉVELOPPEMENT: LE RECOURS À LA PRIVATISATION**

Les évaluations récentes des résultats des trois décennies d'intervention gouvernementale en matière de développement régional sont en général négatives, et ce peu importe l'échelle à laquelle on se place. L'exemple du Canada est révélateur. Aussi bien la perspective canadienne<sup>3</sup> que les perspectives provinciales<sup>4</sup> conduisent au même constat: les écarts entre les régions se maintiennent et, dans certains domaines, tels ceux de l'éducation et de la recherche par exemple, ils s'intensifient. Pourtant, les institutions, les structures et les programmes de développement

régional avaient le mandat, entre autres, de diminuer ce type d'inégalité.

Il faut néanmoins préciser la portée que nous donnons à ce type de constats. Nous ne soutenons pas ici que l'intervention gouvernementale n'a pas induit la croissance économique. Ce que nous disons c'est que cette croissance s'est répartie de façon inégale et que ses effets ont été négatifs pour certaines régions et pour certaines couches sociales, engendrant ainsi des inégalités et des exclusions, différentes sans doute de celles qui prévalaient avant le recours à l'intervention de l'État, mais tout aussi nuisibles<sup>5</sup>.

Il est donc compréhensible que les réactions à la persistance des inégalités régionales se soient polarisées autour de la critique de l'État et des demandes d'autonomie pour la société civile. Les perspectives qui ont inspiré ces critiques peuvent être regroupées en deux. D'un côté, influentes chez les intellectuels et les analystes du développement, ainsi que chez les organisateurs communautaires, surtout en milieu rural, les perspectives communautaires: l' "autodéveloppement", l' "écodéveloppement", le "développement par le bas", le "développement autodépendant", prônaient dans l'ensemble la prise en charge des communautés par elles-mêmes<sup>6</sup>. D'un autre côté, les perspectives néolibérales, préférées aussi bien par les porte-parole du secteur privé que par ceux du secteur public, appelaient au retrait de l'État et à la privatisation du développement<sup>7</sup>. Ce sont évidemment ces dernières qui l'ont emporté.

Pour ces perspectives néolibérales, les politiques étatiques et globales de développement régional doivent céder la place à l'initiative privée. Les disparités et les inégalités spatiales résultent du manque de confiance dans la fonction régulatrice du marché et de l'inefficacité économique de l'intervention de l'État. À force de vouloir protéger les régions en difficulté, on aurait inhibé l'action des mécanismes de rééquilibrage propres à la mobilité des facteurs (capitaux et main-d'oeuvre). La solution réside donc dans la privatisation et, notamment, dans les voies tracées par les États-Unis et le Royaume-Uni <sup>8</sup>.

L'analyse des politiques d'aménagement et des restructurations des structures administratives locales dans le monde anglo-saxon, réalisée par Dear, montre que la planification du développement et la pratique de l'aménagement urbain et régional sont de plus en plus marquées par la privatisation<sup>9</sup>. Cet auteur situe les effets de la privatisation sur le plan de la restructuration de l'appareil d'État, des compressions dans les programmes et les services, et du transfert de certaines responsabilités étatiques au secteur privé, aussi bien par l'octroi de sous-contrats que par la vente des entreprises publiques. Cannon<sup>10</sup>, à la suite d'une analyse de la situation canadienne, complète ce constat. Il en conclut que les effets de la privatisation en matière de développement régional résident dans la réduction des ressources affectées aux institutions et aux programmes de développement régional, ainsi que dans la priorité accordée aux objectifs d'efficacité économique par rapport à ceux d'équité sociale.

Mais ce diagnostic doit être raffiné davantage. Ce qui nous apparaît important, c'est de voir comment la rhétorique de la privatisation, inspirée des vieux concepts des avantages comparatifs et de la mobilité des facteurs, se traduit dans un discours nouveau sur le développement, et comment se configure un nouveau rapport entre l'État et l'espace. Car il faut bien comprendre que dans la réalité, au-delà des discours, privatisation ne veut dire ni retrait de l'État ni absence de politiques étatiques. Privatisation signifie plutôt changement des orientations et modification des priorités des politiques étatiques. Observons de façon plus précise les nouvelles orientations qui inspirent les politiques de développement afin justement de dégager leurs priorités.

D'abord, les référents aux déséquilibres économiques et démographiques qui caractérisaient les premières politiques et actions menées au nom du développement régionale, sont remplacés par la mise en exergue des problèmes relatifs à la compétitivité des économies locales, voire des industries locales. Les politiques gouvernementales ne sont plus orientées par des objectifs de justice sociale ou d'atténuation des inégalités propres au système économique capitaliste. Elles cherchent à appuyer des espaces considérés comme viables, capables de compétitionner dans un contexte d'internationalisation croissante des marchés et des structures et institutions de régulation économique. En cette matière, il existe une remarquable coïncidence entre l'Europe et l'Amérique du Nord, où l'abandon des barrières économiques nationales consacre l'élargissement des espaces économiques.

Deuxièmement, le centre de l'attention des programmes étatiques glisse de l'espace rural vers l'espace urbain. Les premières actions en développement régional et en aménagement du territoire portaient sur les espaces ruraux, voire agricoles. Dans les années 60, le développement régional et le développement rural étaient à bien des égards synonymes. Les politiques de développement poursuivaient avant tout la dynamisation des régions rurales. Ces interventions ont certes été critiquées, dans certains cas parce qu'elles ont contribué à la déstructuration des espaces ruraux, et dans d'autres parce que les fonds qu'elles mettaient à la disposition des collectivités rurales étaient insuffisants ou mal gérés. Mais il demeure que le principe de l'appui aux régions rurales en compensation de leurs insuffisances économiques et démographiques répondait au besoin d'atténuer les effets du caractère périphérique de ces régions. Aujourd'hui, ce principe est abandonné. Les fonds de développement et les investissements publics visent d'abord les villes, et avant tout les métropoles. L'attention est portée aux espaces où se trouvent le plus grand nombre de problèmes, soit les grandes villes, qui concentrent certes les chômeurs et les assistés sociaux, mais aussi les ressources financières, les institutions et les pouvoirs décisionnels.

Troisièmement, les grandes villes sont dissociées de leur environnement régional. Les politiques à l'endroit des villes ne se situent plus dans une perspective d'échange avec les périphéries régionales et rurales, ou dans la recherche d'une armature nationale équilibrée. Elles visent une intégration interurbaine, souvent

internationale, de villes considérées comme compétitives. Ceci se manifeste entre autres par des investissements dans les infrastructures et dans les communications qui renforcent la situation privilégiée que ces villes avaient déjà dans les hiérarchies spatiales. La dissociation des villes de leurs espaces nationaux a des effets économiques, démographiques, culturels et idéologiques.

Ce rapide survol nous permet de relever ce qui semble à première vue un paradoxe. La perspective du développement des régions périphériques a été remplacée par une perspective "nette et avouée" d'appui aux centralités et de repositionnement des villes dans des espaces économiques redéfinis. Les régions industrielles en déclin, les régions de ressources et les régions rurales, c'est-à-dire les espaces non compétitifs, deviennent des lieux où domine l'exclusion. Ce constat s'applique aussi à certains quartiers urbains en déclin. L'émigration ou l'acceptation d'un niveau de vie inférieur devient le seul choix offert à leurs citoyens.

Et ce type de perception a largement franchi les limites des travaux théoriques et des textes politiques. Dans un colloque récent, tenu à Montréal, un participant placé au plus haut niveau dans les structures du gouvernement du Québec affirmait: "mais maintenant c'est sérieux! Quand on parle de développement régional, on ne parle plus de la Gaspésie, ça ne concerne plus que quelque milliers de personnes! Maintenant, c'est de Montréal qu'on parle..."<sup>11</sup>

## LA REDÉFINITION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET L'ESPACE

Comme nous l'avons déjà soutenu ailleurs, le glissement d'objectifs et d'orientations qui préside à l'abandon du paradigme du développement régional doit être vu comme une manifestation d'un changement majeur dans la société capitaliste. L'abandon du développement régional correspond à la perte d'efficacité à la fois économique et idéologique des référents nationaux, ce qui peut aussi être vu comme un paradoxe. Le choix du local n'est pas conjoncturel. Il correspond à une ligne de force majeure dans les sociétés occidentales, qui découle aussi bien d'un "réaménagement des identités"<sup>12</sup>, que de la reconfiguration des rapports entre l'État et le territoire<sup>13</sup>. Donc, pour comprendre le problème, il faut aller au-delà de l'examen de la privatisation du développement.

Rappelons que le développement régional constituait un des aspects de la gestion keynésienne du social. La mise sur pied des institutions responsables du développement régional remonte à l'après-guerre, alors que se structurait l'État keynésien dans la plupart des pays occidentaux<sup>14</sup>. Les travaux consacrés à l'analyse de l'État keynésien sont nombreux et leur rappel a déjà été fait dans des travaux antérieurs<sup>15</sup>. Nous voulons seulement souligner, pour bien situer la question du développement régional, que, dans le contexte de la régulation keynésienne, l'État est un référent à la fois économique et idéologique. L'État, au centre des rapports et des conflits sociaux, assure la croissance des profits du capital et la



stabilité du pouvoir d'achat des travailleurs. Mais, par ailleurs, associé à la nation, il s'impose comme le référent idéologique incontesté. L'État national devient ainsi le cadre de gestion efficace de la croissance économique et des conflits sociaux<sup>16</sup>, et le référent unificateur de l'ensemble des citoyens<sup>17</sup>.

Le renforcement des États nationaux est étroitement associé aux stratégies de modernisation, de rattrapage, de diffusion des innovations et d'élimination des obstacles locaux à la cohésion économique et culturelle. Les diverses institutions, les politiques et les programmes mis sur pied dans le but de déconcentrer les activités productives, d'équilibrer les revenus et d'homogénéiser les modes de vie, tout en synchronisant la gestion du territoire et en centralisant les pouvoirs, ont contribué à constituer des espaces nationaux appropriés à la gestion des rapports sociaux et économiques. L'adoption des principes keynésiens ne se limite pas au renforcement de l'appareil d'État. Elle signifie aussi son déploiement.

Ainsi la région devient une échelle d'intervention étatique à des fins de structuration d'un espace national, c'est-à-dire un instrument au service de la planification nationale. Les politiques de développement régional n'ont pas poursuivi le développement des régions mais plutôt la croissance des économies nationales. Certes les interventions de l'État ont aussi répondu aux revendications nombreuses et aux pressions intenses provenant des régions. Mais, centrés autour de l'État, les conflits qui ont caractérisé les rapports

entre les régions et l'État et qui, dans bien des cas, ont amélioré la situation des régions dans un contexte national ont pris la forme de luttes de "repositionnement" dans les hiérarchies spatiales, tout comme les conflits entre les classes s'orientaient vers des luttes pour le "reclassement" dans les hiérarchies sociales.

La perte de confiance dans les politiques de développement régional s'insère dans la crise de l'État-keynésien, voire de l'État-nation. Comme Johnston l'explique<sup>18</sup>, les espaces nationaux ne constituent plus les meilleurs cadres pour une gestion efficace des pressions économiques, insérées dans une dynamique de plus en plus internationale, et des pressions sociales, liées progressivement aux cadres de vie et donc de plus en plus localisées. En ce qui concerne la gestion du social, le référent local devient plus mobilisateur et plus efficace que le référent national<sup>19</sup>.

Les problèmes de développement ne sont plus perçus à une échelle nationale. Même des problèmes d'envergure nationale sont approchés à partir de points de vue définis localement. Les mémoires présentés par les intervenants régionaux aux audiences menées par la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir constitutionnel du Québec constituent un bon exemple de ce recentrage de points de vue. Les représentants des périphéries québécoises (Abitibi, Est du Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean) sont intervenus sur leur avenir dans un Québec souverain, sur leurs problèmes de développement, ce qui n'a pas manqué d'indisposer les commissaires nationalistes.

Dans les régions en difficultés, les différents intervenants s'intéressent donc d'abord à la défense de la survie de leurs communautés. L'attention est portée sur la qualité de la vie, ce qui explique largement les nouvelles convergences entre intervenants locaux de provenance sociale différente. Les proximités spatiales gagnent de l'importance aux dépens des distances sociales. Le développement local devient ainsi le nouveau référent des intervenants et des planificateurs locaux en matière de développement. Ceux-ci réclament plus d'autonomie et revendiquent le transfert des pouvoirs et des ressources vers les localités<sup>20</sup>.

#### **LE PARTENARIAT COMME PERSPECTIVE FACE À L'EXCLUSION**

Mais faut-il associer développement local et privatisation? Certainement pas! Quand les intervenants locaux revendiquent plus de pouvoir, ils le font au nom des collectivités locales et de leurs institutions, pas au nom des individus ou des entreprises. Certes les notions de développement et de local sont polysémiques et ambiguës. Elles prennent leur sens selon les discours et les paradigmes où elles s'insèrent. Nous n'essaierons pas ici de raviver d'anciennes polémiques sur la définition des concepts de développement et de local. Ce qui nous importe c'est d'entrevoir une solution qui permette aux régions, condamnées par le discours et les pratiques de privatisation, d'évoluer en tant que collectivités, pas seulement en tant qu'ensemble d'individus.

Cette précision est importante car les solutions envisagées par les tenants du discours néolibéral se limitent à la recherche de la viabilité économique des lieux. Elles évacuent les composantes institutionnelles, sociales et culturelles qui, pourtant, constituent des aspects aussi importants du dynamisme régional que les facteurs économiques. Certes les régions sont des lieux de travail, et il importe que la population ait des perspectives réelles de travail. Mais il ne faut pas oublier qu'elles sont aussi des lieux de vie..!

Il est intéressant de constater que les communautés locales ont infléchi les politiques d'exclusion inspirées du discours néolibéral. Plusieurs recherches montrent par exemple que le retrait de l'État de certains secteurs de services a été une source de dynamisme social. Des organisations communautaires de tout ordre, financées par l'État mais gérées localement, à la fois encadrées et indépendantes, se sont constituées en vue d'assurer des services que l'État n'offre pas ou qu'il n'offre plus, aussi bien aux citoyens qu'aux institutions. Les privatisations et les transferts de services au secteur privé entraînent une sorte de repartage de responsabilités entre le secteur public et les institutions locales<sup>21</sup>.

La notion de "partenariat" s'impose progressivement pour désigner ce repartage<sup>22</sup>. Certains en ont fait une évaluation négative, l'associant à l'intensification et à l'extension de l'emprise de l'État et à la perte de capacité d'action des travailleurs<sup>23</sup>. L'image de "franchisation" a même été évoquée<sup>24</sup>. Il semble cependant que ces évaluations s'inspirent de concepts qui étaient appropriés à l'analyse

des rapports entre les citoyens et les individus sous le règne de l'État-providence, mais qui sont devenus insuffisants pour l'étude des structures et institutions qui le remplacent. Les rapports entre le privé et le public, aussi bien que leurs définitions, doivent être revus à la lumière des transformations subies par la société capitaliste. L'État évolue vers des formes différentes de celles de l'État providence. Quant aux citoyens, ils ne sont plus définis uniquement en rapport avec l'État. Comme le soulignent Fisette et Salmi<sup>25</sup> le désengagement n'est pas le privilège de l'État. Il y a aussi les acteurs sociaux qui, eux-mêmes, se désengagent d'appareils d'État incapables de répondre à leurs aspirations. Ainsi, la conception même de la citoyenneté et du rapport de l'individu à la société se modifie.

Les travaux réunis dans une publication récente consacrée à l'étude du partenariat dans le développement local montrent que certains types de partenariat correspondent à de véritables perspectives pour les communautés locales<sup>26</sup>. Les diverses formes de collaboration entre des institutions publiques et parapubliques, des entreprises, et des associations représentatives des citoyens se multiplient, devenant progressivement une culture qui modifie le sens de l'appartenance des acteurs sociaux aux sociétés locales, régionales et nationales. Ces partenariats, parce qu'il faut parler au pluriel, se structurent aussi bien pour assurer des services que pour mobiliser les énergies nécessaires à la mise en valeur des ressources humaines et physiques.

Mais attention! Les différences de classes ne disparaissent pas pour autant. Et il ne faut pas les étouffer! D'ailleurs, c'est la persistance des conflits qui différencient les expériences de partenariat de l'idéologie du corporatisme. Les conflits sociaux persistent. Mais ils sont recentrés autour du local.

### CONCLUSION

La délimitation de zones de collaboration entre partenaires unis par des liens de voisinage et d'appartenance territoriale, mais séparés par des appartenances sociales divergentes, contribue à donner un sens plus opérationnel à la notion de développement local. Le partenariat n'est pas la seule stratégie de développement possible. Il ne constitue pas non plus une panacée. Il apparaît néanmoins comme une réponse non néolibérale à la crise de l'État-nation et au désengagement de l'État. Comme une perspective face à la privatisation des institutions publiques et parapubliques, les entreprises et les organisations représentatives des communautés locales, inspirées, il est vrai, par des motivations différentes, peuvent néanmoins converger et susciter des dynamiques susceptibles d'infléchir, voire de retourner les tendances à l'exclusion issues des politiques néolibérales. Les communautés locales peuvent ainsi se voir dynamisées.

Il faut cependant se garder de convertir le partenariat en modèle. Il ne faut pas en faire un plan. Ce qui caractérise les expériences

partenariales c'est leur diversité et leur souplesse. Il faut plutôt stimuler les identités positives amenant les groupes sociaux à se redéfinir territorialement, laissant la liberté aux partenaires de définir les modalités de leur collaboration, de choisir les partenaires et de délimiter les espaces de partenariat. Les réseaux et les interactions permettant leur convergence deviennent donc des conditions préalables à toute volonté collective de développement<sup>27</sup>. Une politique de développement local efficace doit d'abord viser cet objectif.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Les idées contenues dans ce texte ont fait l'objet d'une présentation à l'Université du Québec à Trois-Rivières, au mois de mars 1991, à l'occasion d'un séminaire sur le développement local organisé par le professeur André Joyal. Elles ont aussi été exposées lors du congrès annuel de l'Association des sciences régionales de langue française, tenu à l'Université du Québec à Montréal, en septembre 1991. L'auteur remercie le Fonds FCAR du gouvernement du Québec et le Conseil des recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) pour l'appui financier accordé à la recherche dont il s'inspire.
2. Nous nous référons bien aux pratiques de partenariat issues de collaborations spontanées à la suite d'initiative des communautés et non précédées par une théorie du partenariat, plutôt qu'au discours gouvernemental sur le partenariat. Pour un survol et une classification de ces expériences, voir GAGNON, C. et KLEIN, J.-L., "Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social." *Cahiers de géographie du Québec*, Vol.35, N°95 1991, p. 239-255.
3. Voir DUGAS, C., *Disparités socio-économiques au Canada*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988.

4. Pour une étude récente des inégalités au Québec voir BRUNEAU, P. *Les villes moyennes au Québec. Leur place dans le système socio-spatial*, Sillery, Presses de l'Université du Québec et Office de planification et de développement du Québec, 1989. Pour l'étude du cas des provinces maritimes, voir SINCLAIR, P., *Poor Regions, Poor Theory: Towards Improved Understanding of Regional Inequality*. Saskatoon, University of Saskatchewan, Sorokin Lectures, 1990, p. 21.
5. Les effets des politiques étatiques sur la désintégration des communautés locales sont analysés, à partir du cas du Québec, dans COTÉ, C., *La désintégration des régions: le sous-développement durable au Québec.*, Chicoutimi, Éditions JCL, 1991.
6. Pour l'analyse de neuf expériences communautaires de développement dans l'Est du Québec, voir DIONNE, H. *et al.*, *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural.*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Cahiers du GRIDEQ, No 11, 1983.
7. Pour des synthèses récentes des différents point de vues et les différents courants en développement régional au Canada voir CANNON, J., "Directions in Canadian Regional Policy". *The Canadian Geographer*, Vol. 33, No 3, 1989, p. 230-239, SINCLAIR, *op. cit.*
8. La vision néolibérale du développement régional est présentée et documentée par des études de cas canadiens dans ANDERSON, F.J., *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1988.
9. Pour une synthèse des effets de la privatisation, voir DEAR, M., "Privatisation and the rhetoric of planning practice", *Environment and Planning D. Society and Space*, Vol. 7, 1989, p. 449-462.
10. Voir CANNON, J., *op. cit.*
11. Cité de mémoire. Il s'agit du colloque de l'Association d'économie politique, tenu à Montréal, à l'UQAM, les 2 et 3 novembre 1990.
12. Voir DUBOSCQ, P., "Aménagement territorial et dialectique identitaire: la France d'après 1974" *L'espace géographique*, 1989, 4, p. 321-329.



13. Voir MAUREL, E., "Où va l'action sociale?" *Revue internationale d'action communautaire*, No 19, p. 75-81, 1988, MACLOUF, P., "Les restructurations économiques et l'ancrage territorial de la crise de l'État providence", *Revue internationale d'action communautaire*, No 13, p. 9-18; MAY, N., "Constitution d'un regard: Fordisme et localisme", *Les annales de la recherche urbaine*, No 29, 1986, p. 5-12.
14. Pour des synthèses historiques sur l'évolution de la planification du développement régional, voir FRIEDMANN, J., *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, Princeton University Press, 1987; GORE, C., *Regions in Question. Space, Development Theory and Regional Policy*, London, Methuen, 1984.
15. KLEIN, J.-L., "Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée", *Revue internationale d'action communautaire*, pp. 22-62, p. 117-128, 1989; KLEIN, J.-L., "Les limites de la régulation: crise de l'État-nation et gestion du local", *Espaces Temps*, 43-44, 1990, p. 50-54.
16. Voir JOHNSTON, R.J., "The state, the region and the division of labor", in SCOTT, A. et STORPER, M. (ed) *Production, Work, Territory*, Boston, Allen & Unwin, 1986, p. 265-280.
17. Comme le montre bien DUBOSCQ, P. op. cit.
18. JOHNSTON, R.J. op. cit
19. Les analyses de l'importance acquise par le local comme facteur de recentrage des rapports sociaux et de mobilisation sociale sont nombreuses. Voir, entre autres, les travaux réunis dans GAGNON, C., KLEIN, J.-L., TREMBLAY, M. et TREMBLAY, P.A. (éds), *Le local en mouvements*. Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, 1989; HAMEL, P. et MORMONT, M. (éds), "De l'espace pour le local," *Revue internationale d'action communautaire*, 22, 1989, numéro thématique.
20. BASSAND, M. et BRIDEL, L., *La dynamique locale et sa gestion*, Berne, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 1988.
21. Nous avons illustré ce phénomène dans KLEIN, J.-L. et GAGNON, C., *Le social apprivoisé. Le mouvement associatif, l'État et le développement local*, Hull, Éditions Asticou, 1989; voir aussi HAMEL, P. *Action collective et démocratie locale. Les mouvements sociaux urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991; LAWS,

- G. "Privatisation and dependency on the local welfare state", in WOLCH, J. et DEAR, M. (éds) *The Power of Geography, How Territory Shapes Social Life*, Boston, Unwin Hyman, p. 238-257.
22. Sur le thème du partenariat, voir DOMMERGUES, P.(éd.), *La société du partenariat. Économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France*, Paris, Afnor-anthropos, 1988.
23. Pour une analyse critique du partenariat, voir GILL, L., *Les limites du partenariat*, Montréal, Boréal., 1989. Sur une critique globale de la prise en charge locale de services et responsabilités assumés jadis par l'État, voir GARNIER, J.P., "Localiser le social ou socialiser le local". *Espaces et sociétés*, 40 , 1982 , p. 3-14.
24. Voir LAROCHELLE, G. et ROBICHAUD, S., "Contestation et attestation étatique. Le nouveau catéchisme des groupes communautaires au Québec". *Revue française de science politique*, Vol. 41, No 5, 1991, p. 649-675.
25. Voir FISETTE, J. et SALMI, M., "Le désengagement de l'État en Afrique et les initiatives locales: la naissance de nouvelles formes de partenariat", *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, 1991, p. 349-368.
26. Voir HAMEL, P. et KLEIN, J.-L.(éds), "Le partenariat et le territoire". *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, 1991, numéro thématique.
27. Voir GUMUCHIAN, H. Territorialité, partenariat et autre développement. *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, 1991, p. 333-347. Voir aussi PROULX, M.-U., "Flux d'information et dynamique locale", *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, 1991, p. 307-331.

## **VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL? ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE POUR L'ÉTUDE DU RÉGIONAL ET DU LOCAL**

**Benoît Lévesque et Lucie Mager  
Département de sociologie  
Université du Québec à Montréal**

Les années 80 ont été celles de la redécouverte du local alors que les années 60 avaient été, entre autres, celles du régional. Au Québec, la préoccupation de la régionalisation s'impose dans le prolongement de la Révolution tranquille comme en témoignent la régionalisation des services publics, de santé et d'éducation et le découpage des régions administratives en 1967. Le développement local émerge, dans les années 70, comme un mouvement localisé, plutôt spontané et dirigé contre les ingérences menaçantes de l'État ou du capital, en milieu rural et en région périphérique. Le mouvement se définit, au moins dans un premier temps, en opposition à un développement régional et au modèle de développement qui le portait. À partir des années 80, la revalorisation du local s'impose tout aussi bien dans la réforme québécoise du municipal (Hamel et Jalbert, 1991:28-30) qu'en milieu urbain, où le réseau communautaire met de l'avant diverses initiatives de développement économique communautaire (Tremblay et Van Schendel, 1991: 490 sq).

Le local est en un sens redécouvert, à l'échelle du Québec comme ailleurs, au moment même où les sociétés développées traversent la

période la plus difficile de la crise, celle de la récession de 1981-1982. "Écrasés par l'international dont ils mesurent désormais le poids, n'attendant plus rien du national largement déconsidéré, les citoyens se replient sur le local" (Delors, 1987:6), ou mieux, investissent le local (Dommergues, 1988). Dans ce contexte, le local connote la participation, la concertation et le partenariat. Et parce qu'il véhicule dans sa version la plus progressiste des notions de prise en main, d'autonomie, de solidarité, de démocratisation, de développement durable, le local fait moderne et alternatif (Lipietz, 1987:9).

Il faut toutefois reconnaître que le développement local constitue une forme organisationnelle fortement contrastée de sorte que, même en s'en tenant aux initiatives venant de la communauté locale (et donc au développement venant d'en bas), il désigne des démarches d'au moins deux types: soit des initiatives locales de maintien et de création d'emplois, voire d'entreprises, à partir d'une mobilisation des ressources humaines et financières de la communauté; soit encore des initiatives pour contrer la marginalisation et l'exclusion ou pour favoriser l'insertion sociale. Les dernières initiatives vont dans le sens d'un renforcement d'un tiers-secteur éventuellement alternatif à l'État-providence.

À partir des acteurs et des institutions engagées et des activités mises de l'avant au niveau local, diverses typologies des formes de partenariat ont été proposées (Laville, 1989 et 1990, de Romefort, 1988). Ce qu'il semble important de retenir pour le moment, c'est

l'implication de nouveaux acteurs — ou de nouveaux partenaires — dans le développement économique, d'acteurs ou de partenaires qui n'ont pas des préoccupations exclusivement économiques: groupes communautaires, groupes écologiques, groupes de citoyens, associations diverses, églises, etc.

Dans ce texte, nous chercherons moins à analyser les expériences de développement local comme telles qu'à proposer un cadre théorique qui permette de mettre en lumière la signification sociologique et politique de ces expériences. Ce faisant, nous tenterons de montrer que le développement local, après avoir constitué une pratique alternative au modèle de développement de l'après-guerre (1945-1975), pourrait constituer un élément du nouveau modèle de développement pour les années à venir, et ce selon deux scénarios possibles. Autrement dit, le développement local pourrait devenir une composante importante du nouveau contrat social ou des nouveaux compromis qui semblent émerger, à la suite d'une crise qui s'est caractérisée principalement par l'éclatement des compromis en vigueur jusque-là.

Dans un premier temps, nous nous arrêterons sur les principales interprétations du développement local et tenterons de fonder théoriquement la notion de contrat social et de partenariat. Dans un deuxième temps, nous montrerons comment dans le cadre du modèle de développement qui a caractérisé les "trente glorieuses" (Fourastié), le développement régional comme le plein-emploi constituaient des objets de compromis et comment, le développement

local a surgi dans ce contexte comme perspective relativement marginale. Dans un troisième temps, nous essayerons de caractériser à grands traits le nouveau modèle de développement en émergence et de voir comment le développement local pourrait devenir partie prenante de ce nouveau modèle. En conclusion, nous pourrions nous interroger sur les divers scénarios possibles ou encore sur les enjeux que présente le développement local.

### **DIVERSES INTERPRÉTATIONS ET APPROCHES**

Le développement économique communautaire demeure encore objet de controverse même si le gouvernement du Canada consacrait en 1990 environ 230 millions de dollars au développement économique communautaire (Conseil économique du Canada, 1988:IX et 20). Le développement local, dont la portée est plus large que celle de développement économique communautaire, suscite lui aussi beaucoup de questions sur sa portée sur le plan local, sur sa capacité d'amélioration des structures économiques déficientes et de réduction des inégalités économiques, sur la décentralisation réelle des pouvoirs et, enfin, sur la dynamique des rapports de forces locaux. Concernant la signification du nouveau partenariat et de la revalorisation du local, on peut dégager au moins trois interprétations. Les deux premières renvoient à la contrainte externe (ou à des facteurs externes), celle de l'État et celle de l'économie: il s'agit d'approches déterministes qui concluent généralement à la disqualification du local. La troisième se préoccupe principalement

des acteurs sociaux concernés et des nouvelles demandes sociales portées par les mouvements sociaux et a, de ce fait, tendance à valoriser le local sans pour autant favoriser le partenariat jugé dangereux pour l'autonomie des initiatives communautaires.

Selon la première interprétation, qui donne priorité au politique, le local est en quelque sorte placé sur le devant de la scène à la fois par la crise fiscale (qui conduit à un désengagement de l'État du social) et par une crise de représentation de l'État (Hamel, 1991:38 et 150). Dans cette perspective, l'État se réserverait les fonctions de planification et d'orientation, mais parachuterait celles d'exécution sur le *cheap labor* d'institutions civiles et plus particulièrement sur le local. La perte de légitimité de l'État suite à son engagement en faveur de la restructuration sélective de l'économie, et notamment au profit des secteurs gagnants, et son incapacité à assumer la régulation d'une économie de plus en plus ouverte et internationalisée, pousseraient les gouvernements à s'en remettre au local (Klein, 1989). Nous serions ainsi "en présence d'une véritable appropriation par l'État des mouvements sociaux, de leurs expérimentations, de leurs modes d'expérimentation" (Hamel, 1991: 38; Maheu, 1983 et 1991). Enfin, comme "l'État prend appui sur des structures de participation et de négociation" et fait appel au partenariat pour se désengager, certains auteurs concluent que le développement local constitue une tromperie politico-idéologique.<sup>1</sup>

Selon la seconde interprétation, la revalorisation du local est le résultat d'une évolution des structures économiques, de la

diversification et de l'internationalisation des activités économiques (Klein, 1989). D'une part, la localisation des solidarités sociales représenterait une solution devant l'incapacité de l'État-nation à réguler une économie de plus en plus internationalisée et soumises aux firmes transnationales (De Bernis, 1988). D'autre part, le local permettrait de mobiliser plus facilement des ressources qui autrement ne le seraient pas. On assisterait à un retournement de tendance qui fait que la qualité du cadre de vie et le dynamisme même d'une micro-région constituent désormais des avantages comparatifs pour les entreprises désireuses de s'y établir (Aydalot, 1985:60; Laville, 1990: 300). Dans cette perspective, le local est éminemment fonctionnel. À l'ère de la haute technologie des communications, le milieu local serait soudainement revêtu d'attributs avantageux et concurrentiels et d'une capacité renouvelée d'agir et de réagir. En somme, les nouvelles tendances de l'économie engendreraient une interdépendance de tous les micro-territoires, obligeant les individus et l'État à les traiter comme des économies à part entière, avec leurs caractéristiques et leurs capacités propres: "une action transectorielle et intégrée est devenue une nécessité" (OCDE, 1988). Selon cette approche, la mobilisation des acteurs locaux serait plus ou moins télécommandée.

Enfin, l'approche des nouveaux mouvements sociaux met bien en lumière l'élargissement des luttes depuis la sphère de la production à celle de la consommation et des modes de vie, luttes portées par de nouveaux acteurs sociaux (Touraine, 1973; Melucci, 1989). Selon cette approche, le développement local représente une forme



émancipatrice où l'on retrouverait des valeurs d'autonomie, de solidarité, de créativité et de nouveaux rapports à la nature (Gagnon, Klein, Tremblay et Tremblay, 1989; Gagnon et Rioux, 1988). Si cette approche est plus attentive que les autres à la logique des acteurs et à la signification du projet porté par ces derniers, elle a souvent tendance à définir ces pratiques comme des pratiques autonomes et à oublier que les projets ne se définissent pas sous une cloche de verre, mais dans une conjoncture politique et économique donnée. De ce point de vue, cette approche semble également incapable de faire le lien entre les facteurs internes et les facteurs externes. De plus, l'institutionnalisation des projets mis de l'avant par les groupes communautaires par exemple, de même que les formes de partenariat exigé par le développement local, sont souvent analysées en termes de récupération et de marginalisation (Hamel et Jalbert, 1990).

Les trois approches identifiées ne sont pas sans intérêt, mais leur point faible est de s'en tenir à une seule dimension. De fait, la plupart des chercheurs s'inspirent souvent de plus d'une approche. Mais, dans ces cas, ils ne réussissent que rarement à faire le lien entre les acteurs et leur environnement, entre la contrainte externe et les demandes sociales, entre un certain déterminisme et l'autonomie des acteurs, ou encore entre le micro et le macro. Pour notre part, nous pensons que l'approche de la régulation (Aglietta, 1976 et 1984; Boyer, 1986; Lipietz, 1989) permet de tenir compte de l'ensemble de dimensions identifiées par l'une ou l'autre de ces approches et de faire le lien entre les acteurs et l'environnement en

montrant bien, par exemple, comment ce qui apparaît comme contrainte est en un sens produit de rapports sociaux qui s'exprime d'abord à l'échelle locale et dans des organisations bien localisées (Bélanger et Lévesque, 1991). La question du partenariat constitue un bon exemple de la capacité ou non de chacune des approches de relier le politique, l'économique et les rapports sociaux.

Pour le structuralo-fonctionnalisme althussérien par exemple, le partenariat dans l'entreprise ou dans le développement local ne peut être qu'illusion, faiblesse, récupération et surexploitation. Comme l'économie et l'entreprise ne relèvent que du capital et que ce dernier est "autodynamique" (Latouche, 1986), l'une et l'autre sont définies exclusivement en termes d'exploitation et de lutte des classes. Dans cette perspective, le partenariat et la participation relèvent de l'aliénation ou d'acteurs qui agissent dans le sens contraire à la vraie nature de leurs intérêts. En dernière analyse, "le partenariat prédisposerait (...) davantage à un rétrécissement de la démocratie qu'à son élargissement" (Gill, 1989:142). Enfin, la concertation et le partenariat sont alors d'autant plus aberrants qu'ils sont définis en termes de consensus et de collaboration.

L'approche fonctionnaliste, présente dans la plupart des analyses organisationnelles, a également tendance à définir le partenariat en termes de consensus sur le plan des valeurs mais ne semble pas voir que les rapports entre les partenaires sont généralement asymétriques et hiérarchisés. Le partenariat est défini principalement en termes de coopération, de collaboration et d'intégration. Dans le cadre de

règles du jeu sur lesquels on ne s'interroge pas, chacun des joueurs aurait une chance égale de gagner (Crozier et Friedberg, 1977). En somme, si l'on voit bien ici l'espace où la coopération des acteurs est possible (celui de l'organisation), la négociation des règles du jeu (la dimension institutionnelle) échappe à l'analyse puisque ces dernières relèvent de la contrainte externe ou encore de l'environnement. Dans cette perspective, le partenariat et la coopération sont proposés sans aucune réserve.

Pour l'approche de la régulation, le partenariat relève du domaine de la "coopération conflictuelle". Le développement économique et l'entreprise par exemple ne peuvent être définis exclusivement en termes d'exploitation et du seul point de vue du capital puisque la production suppose une certaine coopération des travailleurs de sorte que ces derniers ne sont pas extérieurs à l'entreprise (Maurice, 1991). Comme l'écrivent Diane G. Tremblay et Vincent Van Schendel (1991:500), on retrouve au coeur du partenariat "l'affirmation de la négociabilité de l'acteur social, la table de travail où des intérêts divers peuvent mettre en commun des ressources pour rendre plus efficace ou pour faciliter la tenue d'une activité". Le partenariat ne repose donc pas sur le consensus mais sur le compromis entre acteurs et groupes sociaux qui se différencient aussi bien par leur position idéologique que par leur position dans le système de production. Par conséquent, dans le développement local comme dans l'entreprise, on ne peut parler de partenariat que dans un sens large, c'est-à-dire dans le sens de rapports asymétriques et hiérarchisés.

Dans cette perspective, le développement local n'est ni une initiative essentiellement locale, ni une simple adaptation des milieux locaux à la contrainte externe de l'économie internationale ou de la crise fiscale de l'État. Ainsi, la localisation de la solidarité sociale ne résulte pas simplement du désengagement de l'État mais de deux courants de remise en question de l'État-providence (si l'on s'en tient pour le moment à cette dimension), soit les revendications d'autonomie des mouvements sociaux et celles d'assainissement des finances publiques prônées par la fraction de la bourgeoisie néo-libérale. On ne peut donc parler ni de consensus, ni de récupération mais de compromis ou si l'on veut de recherche d'effets communs depuis des visées différentes. Devant l'institutionnalisation des demandes de démocratisation et de prise en main, portées par les mouvements sociaux, qu'on ne crie pas à la récupération, écrit Alain Lipietz: "vouloir que son projet devienne dominant, c'est accepter que l'autre s'en empare, le déforme, le défigure, mais c'est aussi faire admettre à l'autre ses propres valeurs (même de mauvais gré, même édulcorées) lui faire accepter un compromis plus avancé" (Lipietz, 1989:13).

La notion de forme structurelle comme produit de compromis institutionnalisé (Delorme et André, 1983) permet de comprendre comment tout rapport social hiérarchisé ou non se reproduit avec une certaine régularité ou une certaine permanence qui permet de l'identifier comme rapport (Lipietz, 1984:4). Comme les formes structurelles sont le résultat de stratégies individuelles et localisées, "elles codifient des règles, par nature collective, qui, en retour,

conditionnent les comportements des acteurs, de sorte qu' "autonomie des acteurs et contraintes véhiculées par les cadres sociaux les plus généraux se combinent en permanence" (Boyer, 1989:1402). Ce faisant, les acteurs sociaux produisent à travers les luttes sociales, les "conditions (structures arbitraires et contingentes qui modèlent les comportements, les habitudes et même les manières de penser) dans lesquelles ils évoluent de sorte que, pour reprendre Marx, ce sont bien les hommes et les femmes qui font l'histoire" (Bélangier et Lévesque, 1991).

Dans les périodes de stabilité et de croissance relatives, tout semble fonctionner à la reproduction; les formes structurelles sont éminemment fonctionnelles et relativement compatibles les unes par rapport aux autres et, par conséquent, capables de réguler les conflits et de réduire l'incertitude. En revanche, les grandes crises se caractérisent par l'éclatement des compromis sociaux de sorte que les formes structurelles en place (ou l'institutionnalisation de ces compromis) se révèlent alors rigides puisque incapables de canaliser les nouveaux conflits, de reconnaître les nouveaux acteurs sociaux et de répondre à des demandes nouvelles. La crise est ainsi celle du mode de régulation ou des compromis sociaux entre les principaux groupes sociaux (et donc aussi la crise du bloc hégémonique). Ces périodes de crise sont cependant des périodes d'expérimentation sociale qui mettent sur le devant de la scène les acteurs sociaux révélant ainsi que la reproduction ne va pas de soi et donc que les acteurs sociaux sont capables de diverger des formes structurelles. Diverses fenêtres s'ouvrent alors qu'auparavant tout semblait fermé.

Autrement dit, la société est à la recherche d'un nouveau contrat social, d'un nouveau compromis sur le plan des rapports sociaux fondamentaux.

De ce point de vue, la notion de contrat social renvoie moins à la dimension organisationnelle (et à une conception volontariste de l'action sociale) qu'à la dimension institutionnelle et donc à la négociation des règles du jeu et aux compromis institutionnalisés (Delorme, 1984). De plus, comme n'importe quel compromis ne constitue pas en soi un contrat social, il faut réserver cette notion aux compromis sociaux fondamentaux qui ne sont possibles qu'avec la constitution d'un bloc hégémonique à l'échelle nationale et éventuellement d'une région (Lipietz, 1984). Ces compromis sociaux fondamentaux sont cimentés par ce que Jane Jenson (1989) et Alain Lipietz (1989) appellent un paradigme social, qui redouble sur le plan des idées et des comportements, le modèle de développement, une sorte de vision relativement partagée qui imprègne une époque et qui définit l'accord sur un certain mode de vie en société, présupposant une certaine conception du moral, du normal, du désirable (Lipietz, 1989:24). En définitive, le contrat social se situe au chapitre des règles du jeu et s'inscrit dans le cadre d'un paradigme sociétal permettant à chacune des parties d'être d'accord sur les règles et leurs fondements et d'en tirer profit à leur avantage. Il renvoie également à la constitution d'un bloc social tendanciellement hégémonique.

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, les formes structurelles permettent de faire le lien entre l'environnement et l'acteur, entre le macro et le micro et entre les contraintes externes et les acteurs. Elles sont donc des structures qui, étant à l'articulation du social et de l'économique, définissent la place des individus et des groupes dans la société et produisent des régularité partielles. Dans cette perspective, comme l'écrit Mark Elam, même les forces plus larges et les crises globales sont vues comme ayant une origine locale. Les unités individuelles constituent toujours "un flux, comme une perpétuelle situation de résistance et d'accommodation à des processus d'influence plus large qui sont aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du contexte local" (Elam, 1990:33). On entrevoit ainsi que la régulation permet de mener des études au niveau micro, au niveau du local ou de l'entreprise "pour cerner des problèmes qui ne le sont généralement qu'à partir de concepts macro comme la crise, l'internationalisation des échanges ou la globalisation de l'économie et l'émergence de modèles nationaux de relations industrielles" (Bélanger et Lévesque, 1991).

Les revendications portant sur les acquis ou encore les demandes conformes aux anciens compromis ne sont plus nécessairement progressistes par rapports aux nouveaux compromis et au nouveau paradigme sociétal, d'autant plus qu'on assiste alors à l'émergence non seulement de nouvelles demandes mais aussi de nouveaux acteurs (par exemple femmes, groupes écologiques, etc). Les initiatives locales par exemple ont toujours existé mais leur signification est différente selon qu'elles sont situées dans l'ancien

modèle de développement ou dans un autre en émergence. Dans cette visée, nous faisons l'hypothèse qu'à travers l'institutionnalisation du développement local se joue les termes d'un contrat social post-fordiste ou post-keynésien, révisant la légitimité de l'État et son modèle d'intervention dans la société civile. À partir des années 1980, le développement local passerait d'une perspective locale marginale à une stratégie de plus en plus reconnue et encouragée nationalement.

#### **LE MODÈLE FORDISTE DE DÉVELOPPEMENT. LE RÉGIONAL ET LE LOCAL**

Le modèle de développement qui a prévalu au cours des "trente glorieuses" (1945-1973) est qualifié, par plusieurs auteurs, de fordiste en référence à Henry Ford qui, à l'échelle d'une entreprise<sup>2</sup>, avait initié un compromis susceptible d'ajuster la norme de consommation à la norme de production en relèvant considérablement le salaire de ses employés (Coriat, 1979). Au cours de cette période, caractérisée par une croissance relativement soutenue et des économies fonctionnant au voisinage du plein emploi, "les spécificités l'emportent sur la répétition des régularités antérieurement observées" (Boyer, 1987:17).

Ce modèle de développement repose sur trois piliers<sup>3</sup> selon les radicaux américains (Bowles, Gordon, Weisskopf, 1986:75) ou quatre selon les régulationnistes français. Il s'agit:



- d'un régime d'accumulation intensif qui se caractérise par "un mode de transformation conjointe et compatible des normes de production, de distribution et d'usage"(Lipietz, 1989a:3). Ce régime repose sur un paradigme technologique, soit des principes généraux d'organisation du travail et d'usage des techniques qui sont donnés, dans le modèle fordiste, par le taylorisme et la production en grande série (production de masse);
- un mode de régulation qui est constitué, comme nous l'avons déjà indiqué, d'un réseau de formes structurelles, de normes et d'institutions susceptibles d'assurer la conformité au régime d'accumulation. Ces formes structurelles reposent sur des compromis sociaux dont les deux principaux, dans le modèle fordiste de développement, sont le rapport salarial fordiste (un compromis entre les syndicats et le patronat en vertu duquel les travailleurs laissent aux patrons les droits de gérance et donc tout ce qui concerne l'organisation du travail et la gestion de la production en échange d'avantages salariaux ou d'un partage des gains de productivité) et un rapport de consommation que Paul R. Bélanger à partir de travaux réalisés en commun appelle le providentialisme (Bélanger et Lévesque, 1988 et 1991). En vertu de ce providentialisme les citoyens obtiennent l'accès universel aux services collectifs et à un ensemble variable d'assurances sociales en échange d'une reconnaissance des droits de gérance d'une direction administrative centralisée sur ces services;

- un bloc social, soit un "système stable de rapports de domination, d'alliances et de concessions entre les différents groupes sociaux (dominants et subordonnés)". Ce bloc est hégémonique "quand il fait reconnaître de façon plus ou moins coercitive son dispositif comme conforme à l'intérêt de la majorité d'un territoire" (Leborgne et Lipietz, 1989:4). Parce que ce bloc a besoin de l'État pour soutenir son hégémonie, non seulement pour l'exercice légitime de la violence mais aussi pour l'institutionnalisation des compromis, le national occupe le devant de la scène. Le bloc hégémonique peut également être différencié au niveau régional et il l'est non seulement au Canada mais aussi dans la plupart des pays développés (par exemple les trois Italies, Mingione, 1989). De plus, les États-nations s'inscrivent dans une configuration internationale où, dans le modèle fordiste, les États-Unis exerçaient une hégémonie tant sur le plan du modèle de production que du modèle de consommation;
- un paradigme sociétal ou, si l'on veut, une vision relativement partagée concernant le modèle de développement à partir duquel les divers groupes sociaux peuvent définir aussi bien leurs intérêts que leurs divergences. Dans le modèle fordiste de développement, le paradigme sociétal pose, comme allant de soi, les compromis sur lesquels reposent le fordisme et le providentialisme. Conformément à cette vision, "plein-emploi et progrès de la consommation de tous sont les buts du progrès technique et de la croissance économique, c'est le rôle de l'État d'y veiller" (Lipietz, 1989:25).

Ce modèle réalisait "quasi miraculeusement" un cercle vertueux entre investissements-productivité-intensification du travail-hausse des salaires directs et indirects-élargissement de la demande-hausse des profits-investissements etc. Les hausses de salaires et les déboursés en termes de sécurité sociale constituaient des débouchés et les hausses de profit servaient entre autres à des investissements créateur d'emplois. Le plein-emploi était désirable non seulement pour les travailleurs et travailleuses mais aussi pour les industriels puisque le marché domestique constituait le plus gros de la demande. De ce point de vue, il aurait existé une sorte de compromis entre l'industrie et le mouvement syndical (Carroll, 1990:279-280).

Au Canada, on retrouverait un modèle fordiste (soit "un taux de croissance élevé basé sur un approfondissement de la production et la consommation de masse") mais différent économiquement et politiquement, un fordisme perméable aux effets internationaux (Jenson, 1989). Les mesures keynésiennes de soutien de la demande effective n'auraient jamais été très efficaces parce que l'économie canadienne était trop spécialisée dans les ressources primaires et trop dépendante des États-Unis pour les biens manufacturés. Les gouvernements canadiens ont d'ailleurs été incapables de maîtriser le niveau de l'emploi, même entre 1945 et 1963 (Drache et Clement, 1985: xv). Jane Jenson montre très bien comment, au Canada, le paradigme et les compromis fordistes n'ont pas été organisés autour des identités collectives de classes (d'où un faible engagement en faveur du plein-emploi), mais à partir d'une vision de l'unité nationale (une nation à bâtir) et d'un compromis

entre les régions (Jenson, 1989:78). Le compromis syndicat-patronat est demeuré décentralisé et organisé selon un mode privé et donc à partir d'ajustements firme par firme (Boismenu, 1990:159 sq). En raison de la structure de l'économie qui favorisait plus qu'ailleurs le développement inégal, les mesures keynésiennes devaient être complétées par des politiques de développement régional; politiques souvent en conflit avec celles orientées vers la continentalisation de l'économie. L'institutionnalisation du mode de régulation fordiste fut en ce sens encadrée dans le fédéralisme qui constitua ainsi une forme centrale de régulation des conflits.

Si l'on prolonge l'argumentation de Jane Jenson, on pourrait dire que les politiques homogénéisantes de développement régional ont joué dans le modèle fordiste canadien un rôle équivalent à celui des politiques de plein emploi dans les autres États-nations fordistes. Aussi, les politiques de développement régional auraient provoqué, au Canada, un "large consensus" au moins dans un premier temps (Jean, 1989:10). Parce qu'il s'inscrivait dans le fordisme, le fédéralisme canadien était encouragé à rejeter toutes formes de statuts particuliers: ce qui était accordé à une région ou à une province devait l'être aux autres. À l'intérieur de chacune des régions, les politiques de développement régional obéissaient à une même logique homogénéisante.

Si le développement régional visait essentiellement la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions, le principe de décentralisation de la croissance se serait transmuté, au tournant des

années 1970, en une conception polarisée misant sur la propagation spatiale du développement mais drainant dans les faits la main-d'oeuvre, les ressources et les capitaux vers les pôles urbains. Des études<sup>4</sup> ont démontré que les programmes de développement fédéral ou provincial ont été aspirés par les régions les plus dynamiques et par les secteurs les plus générateurs d'emplois (Pelletier, SD). Une certaine homogénéisation des modes de vie s'est réalisée, tant par ces dispositifs économiques que par les dispositifs sociaux de l'État-providence. L'ensemble de ces dispositifs visaient "l'égalisation des chances individuelles de sorte que tout citoyen, peu importe son lieu de résidence dans l'espace national, puisse accéder à la scolarisation, au travail et au niveau de vie autorisés par la richesse collective" (Jean, 1989:10). Les institutions de l'État-providence n'étaient cependant pas sans produire elles-mêmes une certaine exclusion.

Il est bien certain que les politiques de développement régional ont contribué à faire en sorte que les conditions de mise en valeur du capital soient relativement comparables d'une région à l'autre (Jalbert, Lacroix et Lévesque, 1981), comme en témoignent les investissements importants dans les infrastructures (routes, ports, aéroports, etc.) ainsi que la restructuration de la petite production marchande dans le domaine de l'agriculture (Côté, 1983), de la forêt (Larocque et Larrivée, 1991) et de la pêche (Chouinard, 1991). En même temps, la mise en place des divers programmes de l'État-providence rendra en quelque sorte possible une certaine généralisation du salariat et une réduction considérable des petits producteurs indépendants, deux conditions nécessaires pour la mise

en place de la consommation de masse à l'échelle de la société. Dès le début des années 1970, il apparaissait assez clairement que les politiques de développement régional visaient moins la réduction des "poches de pauvreté" comme telles (et donc le milieu rural) que le renforcement des pôles urbains. Dans cette visée, le développement régional était défini de plus en plus exclusivement en termes de croissance et de changement quantitatif et non en termes d'amélioration des qualifications ou des emplois pour les résidents locaux ou encore de réduction de la dépendance et d'amélioration des capacités de prise en main (Vaughan et Sekera, 1982).

À partir du début des années 1970, les groupes populaires de l'arrière-pays du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie deviennent porteur d'une dynamique nouvelle, celle du développement local. Ces groupes constitueront, comme l'a montré Alain G. Gagnon, un véritable mouvement social au sens tourainien du terme (Gagnon, 1985:10). La capacité de mobilisation de ce mouvement rural sera d'autant plus forte que deux catégories de revendications se superposent: une première catégorie concerne le parachèvement du modèle fordiste, alors que la seconde porte sur sa remise en cause. Dans le premier cas, les revendications des populations de l'arrière-pays sont conformes au modèle fordiste de développement: on revendique donc les services collectifs (écoles, santé, ouverture des chemins, services postaux) que l'État offre ailleurs et des emplois qui pourraient être créés par l'implantation d'entreprises capitalistes, voire même des grandes entreprises. Dans le deuxième cas, les revendications portent sur un modèle alternatif de développement, un

modèle différent du modèle fordiste (et à ce titre en opposition avec les recommandations du Bureau d'aménagement de l'est du Québec bien connu sous le sigle de BAEQ). Les Opérations Dignité du début des années 1970 par exemple revendiquent des fermes forestières qui sont plus ou moins en rupture avec les politiques forestières du gouvernement québécois (Banville, 1977). Le JAL, qui constitue la première Corporation de développement économique communautaire au Québec, esquisse concrètement les contours de ce développement local alternatif, un développement reposant sur l'aménagement intégré des ressources et supposant à la fois un autre rapport à la nature et un autre rapport des communautés locales au développement<sup>5</sup>, un développement endogène et par le bas dans le cadre d'une nouvelle ruralité (Dionne, 1989; Côté et Lévesque, 1982). En somme, malgré une certaine ambivalence au départ, la notion de développement local s'est bâtie à partir de son opposition au développement régional et plus largement au modèle de développement fordiste.

Au cours de cette même période, les comités de citoyens et les groupes communautaires des grandes villes ne s'engagent dans le développement communautaire économique que dans la mesure où il est directement relié au social et à la consommation (comptoirs alimentaires). Jusqu'au début des années 1970, les luttes sont plutôt politiques dans le sens de la défense des droits sociaux. Elles interpellent les pouvoirs provincial et municipal pour qu'ils interviennent dans la solution des problèmes sociaux (Hamel, 1991: 106). Dans cette visée, les demandes vont dans le sens du fordisme

ou mieux d'un élargissement de l'État-providence pour les populations des quartiers qui, loin de profiter des retombées de la croissance urbaine, voient les équipements collectifs se dégrader. À cette fin, le mouvement populaire décide de participer à la lutte électorale municipale de 1970 à la suite de la création du FRAP. Une autre partie du mouvement populaire, plutôt en rupture avec la solution étatiste, mobilise les citoyens-usagers pour organiser des services autonomes (comptoirs alimentaires, cliniques médicales, centre de santé, coopératives d'habitation). Pour voir une implication directe des groupes communautaires des quartiers défavorisés des grandes villes dans le développement économique, la création d'emplois et d'entreprises, il faudra attendre le milieu des années 1980. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas de continuité entre ces deux types d'intervention au niveau local (Favreau, 1989:64 sq.). Cela dit, il n'en demeure pas moins que, dans le dossier du développement économique communautaire, les régions périphériques ont précédé les régions urbaines d'une bonne dizaine d'années.

Le développement local ainsi entendu est le fait d'un nouvel acteur, les groupes communautaires ou populaires, dont le dynamisme contraste fortement avec les conseils municipaux de ces communautés, au moins dans les régions. Les groupes communautaires en région tenteront d'ailleurs de contourner ces instances pour s'adresser directement à l'État (Gagnon, 1985: 163 sq.). Malgré une reconnaissance de facto de l'État, les groupes communautaires engagés dans le développement local devront, à



partir de la fin des années 1970, composer avec les municipalités régionales de comté (MRC), dont la principale fonction est l'aménagement du territoire. Il semble cependant, selon une étude tenant compte de la diversité des MRC, que ces dernières renforcent ou stimulent "les dynamismes micro-régionaux" (Sokoloff, 1989:57). En redonnant aux élus une place prédominante, elles constitueraient un début d'institutionnalisation du développement local et donc un changement de modèle de gestion de la part de l'État (Jalbert et Hamel, 1990: 25). Il faut cependant voir que la création des MRC est faite dans une conjoncture où le modèle fordiste était désormais remis en cause de plus en plus largement et non seulement par les groupes communautaires.

#### **VERS UN MODÈLE POST-FORDISTE ET UNE REVALORISATION DU LOCAL?**

Dans cette dernière partie, il s'agit moins de montrer comment la crise du modèle fordiste de développement crée un espace pour le local que de laisser entrevoir, à partir d'expérimentations connues, quelle serait la place et la signification du développement local dans un nouveau modèle. Comme cette place et ce modèle seront le résultat de compromis sociaux, au moins deux scénarios sont possibles.

La crise du modèle fordiste de développement résulte d'une multiplicité de causes tant internes qu'externes. L'internationalisation de la production et des marchés, même comme

solution à la crise interne d'un pays, a enlevé une grande partie de son efficacité à la régulation nationale. De plus, à l'intérieur de la société, cette régulation est minée à la fois par la crise du rapport salarial fordiste et par la crise du rapport de consommation providentialiste. Dans un premier temps, dans les années 1970, les tensions se manifestent à l'intérieur du mode de régulation alors que dans un deuxième temps, dans les années 1980, les remises en question s'articulent à partir d'un nouveau paradigme sociétal, d'une nouvelle vision du monde, y compris dans les sciences sociales (Gauchet, 1988). Il s'effectue alors à la fois une déformation de la structure économique (réduction des gains de productivité) et un éclatement des compromis de sorte que les groupes sociaux et les acteurs socio-économiques accumulent les divergences.

L'espace de la démocratie n'est pas défini de façon définitive puisque cet espace est justement circonscrit à partir du paradigme sociétal en vigueur. En ce sens, le paradigme fordien résulte aussi bien de demandes du mouvement ouvrier, qui ont permis d'obtenir une partie des gains de productivité résultant d'une intensification importante du travail, que des demandes des divers mouvements sociaux pour une socialisation des services collectifs et des assurances sociales. Mais, comme l'écrit Alain Lipietz, ce paradigme avait aussi ses limites puisqu'il a "renforcé le caractère hiérarchique de l'organisation du travail et de la société, en déléguant le pouvoir à des castes technocratiques" (1989a:17). Ce faisant, le rapport salarial fordiste réalise à la fois une inclusion des travailleurs par la reconnaissance des organisations syndicales (Aglietta et

Brender, 1984:13) et une exclusion de ces mêmes travailleurs. Car le paradigme industriel repose sur un compromis où les travailleurs renoncent aux droits de gérance au profit de directions patronales en échange d'avantages salariaux. Ce compromis approfondit une division taylorienne du travail séparant les éléments intellectuels des éléments manuels (ce qui implique parcellisation des tâches et déqualification des travailleurs). De même, le rapport de consommation providentialiste produit non seulement l'inclusion (l'accès universel aux services collectifs et aux assurances sociales) mais également l'exclusion, par le fait que ces services sont définis par une instance centralisée et technocratique, et produits selon un mode de l'expertise induisant une consommation individualisée et dépendante où "le savoir-faire et la participation des usagers ne sont pas sollicités" (Bélanger et Lévesque, 1990:232).

La remise en cause de ces exclusions sera faite, dans la plupart des cas, par des nouveaux acteurs sociaux: des travailleurs qui, à l'encontre de leur syndicat dans bien des cas, remettent en cause un travail insignifiant et abrutissant qui ne laisse aucune place à la participation, à l'initiative et à l'autonomie (Lesage, 1986:47 sq); des femmes qui, à partir d'organisations structurées en réseaux, remettent en question aussi bien les rapports entre le privé et le public, la division sexuelle du travail, que la mainmise sur les corps et les esprits qu'exercent les spécialistes de la santé et du social; des régions qui se mobilisent pour revendiquer à la fois un développement intégré des ressources et une décentralisation des pouvoirs pour les questions concernant directement leur mode de

vie; des groupes écologiques qui remettent en cause une logique productiviste qui hypothèque la qualité de vie des générations présentes et à venir; des groupes de citoyens qui optent pour une consommation "simplicitaire" remettant ainsi en cause un mode de vie basé plus sur l'avoir (la quantité) que sur l'être (la qualité); et donc des citoyens qui privilégient le non-marchand, le *do it yourself*, l'entraide et les réseaux de solidarité, etc. Ces nouvelles demandes sociales et l'émergence de ces nouveaux acteurs alimenteront les crises du travail, le modèle de consommation, l'État-providence sans oublier la crise écologique et la crise politique (crise de représentation) et révéleront par le fait même les faiblesses du modèle fordiste de développement.

Dans cette conjoncture de crise, émerge une nouvelle vision du monde, un nouveau paradigme sociétal. D'une part, les fondements des compromis antérieurs ne vont plus de soi (l'exclusion) et une nouvelle conception du progrès émerge. Ainsi, le "progrès technique (conçu comme progrès technologique inconditionnellement poussé par les travailleurs intellectuels), le progrès social (conçu comme progrès du pouvoir d'achat, extension du règne de la marchandise) et le progrès de l'État (conçu comme garant de l'intérêt général contre les empiétements des intérêts individuels)" sont remis en cause par ce qu'on peut appeler une nouvelle gauche qui ne coïncide pas nécessairement avec l'ancienne (Lipietz, 1989:25). C'est ainsi que s'esquissent les contours d'une nouvelle éthique de la consommation et du travail qui donnent priorité à des valeurs comme "l'autonomie des individus et des

groupes, la solidarité entre individus et groupes, l'écologie comme principe des rapports entre la société, le produit de son activité, et son environnement" (Lipietz:1989:70).

Pour des raisons différentes, certaines fractions de la bourgeoisie remettent également en cause la rigidité du compromis fordiste pour le rapport salarial et le fonctionnement de l'État-providence pour les services collectifs et les assurances sociales, de sorte que, selon la configuration sociale des pays, diverses alliances deviennent possibles. De même, une partie de plus en plus large de la bourgeoisie entrevoit comment la qualité de vie et le dynamisme des communautés locales peuvent contribuer au développement économique. À partir de là, plusieurs scénarios sont possibles, comme l'ont bien montré diverses études portant sur les stratégies adoptées par les pays développés à savoir, une stratégie défensive et libéral productiviste (la Grande-Bretagne et les États-Unis), ou une stratégie offensive allant dans le sens d'un élargissement du champ de la démocratie (les pays scandinaves, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon) (Boyer, 1986a: 265-286; 1991: 43 sq.).

La stratégie défensive mise sur une revalorisation des mécanismes du marché, notamment pour la gestion de la main-d'oeuvre, et sur une utilisation des nouvelles technologies pour approfondir la division taylorienne du travail ou pour se dispenser le plus possible du travail vivant (automation et éventuellement l'usine sans travailleurs). Pour les services collectifs et même pour la sécurité sociale, elle s'en remet au local, au bénévolat et à la famille selon la

division sexuelle du travail. Cette stratégie va évidemment dans le sens d'une fragmentation sociale plus prononcée et d'une dualisation sociale et géographique. La stratégie offensive profite de la conjoncture pour favoriser l'expérimentation de nouveaux rapports de travail qui vont dans le sens d'une remise en cause du taylorisme et donc d'une participation des travailleurs: on investit autant dans la formation des travailleurs que dans les nouvelles technologies et on tente, dans le meilleur des cas, de redéfinir les règles du jeu pour un nouveau compromis (la participation négociée comme le modèle saturnien et le modèle suédois, voir Messine, 1987:99sq). Ce renouvellement des rapports de travail ne peut s'imposer à l'échelle de la société sans des politiques touchant les services collectifs (des politiques de formation de la main-d'oeuvre) et sans des politiques favorables à la décentralisation et à la démocratisation de ces services.

Comme Gilles Breton et Jane Jenson l'ont montré dans une analyse récente, la crise du fordisme au Canada s'est manifestée politiquement par la crise de l'unité canadienne étant donné que le modèle fordiste de développement reposait sur un compromis entre les régions. De ce point de vue, l'accord de libre-échange et l'échec de Meech apparaissent à la fois en continuité et en rupture avec le fordisme. Les analystes ont sans doute insisté plus sur la continuité, c'est-à-dire sur le fait que l'échec de Meech en tant que refus d'un statut particulier pour une région était en continuité avec la vision homogénéisante du fordisme et sur le fait que l'accord de libre-échange allait dans le sens d'une continentalisation de l'économie

canadienne qui s'était renforcée avec la montée de la consommation de masse. La rupture que réalisent ces deux événements est beaucoup plus significative puisqu'elle révèle des changements généralement associés au post-fordisme. En premier lieu, l'échec du lac Meech révélerait à la fois l'incapacité du système des partis à représenter les nouvelles demandes sociales et la montée de nouveaux acteurs sociaux (femmes, autochtones, régions) capables d'action politique significative en dehors du système parlementaire. En deuxième lieu, l'accord du libre-échange s'inscrit dans un processus de globalisation qui suppose la mise en place d'ensembles transnationaux comme la Communauté économique européenne et éventuellement le libre marché Canada—États-Unis—Mexique.

En somme, "progressivement, les relations sociales — que ce soit dans les domaines de l'économie, de la politique, de la culture ou du public ou du privé — seraient façonnées par des processus globaux" (Breton et Jenson, 1991:207). Ces processus ne sont pas synonymes de déterminisme économique puisqu'ils sont soumis aux mouvements sociaux qui s'expriment à la fois localement et globalement comme le font les mouvements écologiques et pacifistes (Albrow et King, 1990). Il s'effectue ainsi une restructuration des espaces traditionnels et un rééquilibrage entre le local, le régional, le national et le transnational. Ainsi, "le post-fordisme apporte avec lui une décomposition du mécanisme de régulation nationale et l'émergence de mécanismes plus décentralisés, soit au niveau régional, soit au niveau de la firme" (Breton et Jenson, 1991: 207-8). Dans cette perspective, le rôle de

l'État central devra être repensé, d'autant plus qu'il est dès maintenant l'objet d'intenses luttes. Les auditions régionales de la Commission Bélanger-Campeau ont bien laissé voir que dans la perspective d'une plus grande autonomie, voire d'une souveraineté complète du Québec, la question de la décentralisation des pouvoirs serait incontournable.

Dans la perspective de nouveaux compromis, et quelle que soit la stratégie nationale qui s'impose, le local sera partie prenante du nouveau contrat social. Cependant, la place et la signification du local seront différentes selon la composition du bloc social hégémonique et les stratégies mises de l'avant, stratégie défensive dans le sens du néolibéralisme ou stratégie offensive dans le sens d'un élargissement de l'espace de la démocratie. À l'époque du fordisme, le développement local comme stratégie articulée était porté quasi exclusivement par les mouvements sociaux et était, de ce fait, autonome, mais passablement marginal par rapport au modèle de développement dominant porté par l'État et la grande entreprise. Le développement local affichait alors les principaux traits d'un modèle de rechange mais, répétons-le, marginal. À l'heure actuelle, aussi bien le modèle néo-fordiste d'inspiration néo-libérale, voire néo-conservatrice, que le modèle post-fordiste accordent au local une place importante mais très différente. Dans un cas, le développement local est exigé comme palliatif à une dualisation sociale et géographique. Dans l'autre, le développement local pourrait devenir partie prenante d'un modèle de développement national ouvert sur le monde, un modèle qui donne priorité aux



ressources humaines et qui ouvre sur une plus grande démocratisation des rapports de travail et de consommation.

### **Un développement local de type palliatif**

Le danger que le développement local, tel que porté par les groupes communautaires, contribue à la dualisation sociale et géographique est bien réel. Dans ce cas, les groupes communautaires confineront leurs luttes sur les seuls enjeux dits locaux et notamment sur les effets de la désintégration sociale dans leur communauté, alors que les développeurs aidés par l'État se réserveront les grands projets tournés vers l'extérieur et les questions liées à la contrainte externe. Une stratégie nationale de développement défensive et d'inspiration néo-libérale, pourrait contribuer à favoriser une division du travail entre les groupes communautaires et les développeurs. Selon une telle stratégie, les vertus des micro-territoires seraient essentiellement duales: les groupes communautaires, les autorités locales, les entreprises économiques du "développement local" se caractériseraient par une plus grande souplesse du rapport salarial, une plus grande efficacité de gestion de par leur proximité des populations desservies et par des coûts de production moins lourds pour la nation. Bref, selon cette vision, les institutions du développement local offriraient un ensemble de garanties satisfaisant les exigences de la gestion étatique du social, de sorte que l'État ainsi libéré pourrait se consacrer à la régulation du cycle du capital sur la scène internationale (Bonneau et Dionne, 1986).

Le danger qu'un tel scénario s'impose à Montréal est toujours présent malgré le virage réalisé par le Regroupement des citoyens de Montréal (RCM) et la coalition relativement large qui supporte maintenant les projets des Corporations de développement économique et communautaire (CDEC). En effet, il existe toujours deux stratégies de développement élaborées séparément qui mobilisent inégalement des ressources publiques. D'un côté, les CDEC, soutenues de plus en plus par le municipal, proposent une stratégie de relance misant sur l'entrepreneuriat local, sur les petites et moyennes entreprises, sur la création d'emploi et sur la réinsertion sociale. De l'autre, une vision élitiste et productiviste du développement portée par la Chambre de commerce et certains élus vise à relever le défi de la concurrence internationale dans quelques secteurs clés: la haute technologie, la finance, le commerce international et les secteurs de pointe, où Montréal est susceptible d'avoir un avantage comparatif sur le plan international (Hamel, 1990a:49). On entrevoit les conséquences possibles d'une telle division du travail. D'une part, les collectivités en désintégration ne possèdent pas nécessairement les moyens et, parfois, le dynamisme pour faire un retournement de tendance. De l'autre, même lorsqu'elles possèdent ce dynamisme, elles seraient enfermées dans un segment résiduel de l'économie, coupées des relations d'échanges internationaux et empêchées en quelque sorte de participer à la prise de décision concernant la création d'un segment dominant de l'économie intégrant la nation dans le système international.

Le scénario dualiste est vraisemblable dans une conjoncture à dominante néo-libérale, laissant peu de marge de manoeuvre aux logiques extra-économiques et plus de place à l'économie sociale et mixte. Advenant une hégémonie de type néo-libéral, les institutions et les politiques de développement local seraient définitivement circonscrites à un rôle palliatif en vertu duquel elles suppléeraient principalement aux effets d'un développement économique tourné vers l'extérieur et assureraient à l'interne une gestion plus efficace et moins coûteuse des rapports sociaux. Cette stratégie souscrit à une conception de l'État qui contribue à dichotomiser le social et l'économique. Elle conçoit que la régulation sociale puisse être dualisée entre une gestion locale du social et une gestion étatique des échanges économiques internationaux. Dans cette visée, le développement local contribuerait à isoler les demandes sociales des contraintes économiques et politiques, soit en court-circuitant les nouvelles pratiques au sein même de la dynamique locale, qui serait ainsi réduite à des négociations de type néo-corporatiste reproduisant localement les affrontements des divers groupes organisés à l'échelle nationale, soit encore en considérant qu'il n'existe pas de lien entre les demandes (sociales) des individus et les impératifs du système capitaliste et de l'administration étatique.

### **Un développement local dans un modèle de développement post-fordiste**

Si le "deux Québec en un" existe bel et bien, une stratégie de développement local renforçant ce dualisme n'est pas le seul scénario

possible. Il est en effet possible de dégager un espace de pouvoir pour les mouvements sociaux au sein d'un nouveau modèle de développement. En ce sens, le local fait appel à l'État pour l'institutionnalisation de règles du jeu qui l'assureront d'être partie prenante aux décisions concernant non seulement l'aménagement du territoire mais aussi tout ce qui affecte le cadre de vie. Dans cette perspective, les règles du développement local ne seraient pas définies d'en haut ou sous le poids de la contrainte externe mais à travers la négociation et le compromis entre partenaires ayant des points de vue et des intérêts différents. Dès lors, les liens entre les dynamiques locale, nationale et internationale ne seraient pas le résultat d'une imposition mais de négociation et de compromis.

La place du développement local dans une configuration post-fordiste pourrait sans doute être plus centrale que ne le laissent présager les analyses existantes. À l'heure actuelle, le développement local tend à se présenter, à tout le moins dans sa forme discursive, comme un projet bénéfique à tous les groupes sociaux mais il n'est pas pour autant homogène ni exempt de conflits, y compris au sein même de la communauté. Cette vision collective se bâtit donc en concurrence avec d'autres pour éventuellement devenir une représentation hégémonique.

Ainsi, la qualité de vie est entrée dans le modèle de développement, sous la poussée des mouvements écologiques et environnementalistes, et se retrouve dans le paradigme sociétal comme résultat d'un compromis: pour les uns, la qualité de vie est

l'objectif du développement, alors que pour d'autres elle en est une condition préalable (Actes du Colloque UQAT et OPDQ, 1991). Mais, plutôt que de parler de récupération, il faut bien voir que les revendications sur ce terrain ont maintenant une légitimité qu'elles n'avaient pas auparavant alors que de telles demandes relevaient de l'impensable. Autrement dit, le champ des demandes recevables s'est élargi ouvrant ainsi tout un domaine d'intervention pour les communautés touchées par des projets de développement économique (voir à nouveau le projet de Grande-Baleine mis de l'avant par Hydro-Québec). On peut penser qu'un tel élargissement est en train de se faire, pour le développement local, dans la représentation hégémonique du développement. Dans cette perspective, la dynamique politique conflictuelle n'est pas seulement une lutte pour le contrôle économique ou social. C'est aussi un conflit autour de la vision du monde, autour du sens à donner à l'activité économique. Ce pouvoir de donner sa signification au monde comprend la définition des participants légitimes, des buts, des alliances, des alternatives à instituer, en un mot de tous les éléments qui constituent un modèle dominant de développement.

Le développement local est en voie d'acquérir une légitimité telle qu'il deviendrait le soutien de l'institutionnalisation d'un nouveau rapport social. Il se diffuserait à travers le partenariat. En ce sens, la notion suppose une rupture avec la façon de voir ayant prévalu dans le passé. Le partenariat serait une nouvelle structure, un nouveau rapport, une nouvelle dynamique de confrontation des forces sociales, une façon nouvelle de lier économique et social. À

cet effet, il est révélateur que le développement local soit mis de l'avant aussi bien par des instances comme le Conseil des affaires sociales (1989, 1990) que le Conseil économique du Canada (1990). Si le développement local à travers le partenariat est en train de devenir partie prenante du paradigme sociétal, il faut reconnaître que, sur le plan institutionnel, nous ne sommes qu'au début d'un processus d'institutionnalisation. Après des tables de concertation et des sommets initiés par en haut et après des opérations d'alerte, de concertation et d'états généraux de toute sorte initiés par en bas (les états généraux du monde rural en 1990-1991 et la coopération en 1991-1992), on peut supposer que les règles du jeu d'un véritable partenariat commencent à se préciser et les alliances pour obtenir leur institutionnalisation à prendre forme. Ce long processus ne doit pas être escamoté si l'on veut éviter les pièges du néo-corporatisme.

En effet, les territorialités locales sont des lieux particuliers de confrontation, avec des avantages et des lacunes (Gontcharoff, 1985). Parce que trois légitimités différentes se rencontrent sur la scène locale, celle des élus, celle des associations et celle des administrations (techniciens), la démocratie locale ne peut être délibérée en vase clos. Elle nécessite des balises (des législations cadres et des programmes) débattues sur la scène nationale et institutionnalisées à travers l'État. Sans règles définies à l'échelle nationale (et donc sans législations et sans programmes), le partenariat risque de sombrer dans un néo-corporatisme des régions ou des divers groupes d'intervenants locaux. Les groupes sociaux existent, envers et malgré les modalités de représentation entre la

société civile et l'État. Qu'ils soient pluralistes, néo-corporatistes ou partenariaux, les rapports entre les différents groupes sociaux demeureront toujours hiérarchisés et asymétriques. C'est pourquoi, il importe que les règles du jeu soient définies à partir de compromis sociaux impliquant toutes les catégories d'acteurs, sous peine d'alimenter un néo-corporatisme qui ira nécessairement dans le sens d'une plus grande fragmentation sociale.

La dynamique de représentation des intérêts ne s'arrête donc pas à l'enceinte organisationnelle locale. Ce qui se trame, dans les structures partenariales de développement local, n'est pas coupé des pratiques de la base, ni des contraintes qui se totalisent au sommet. Le mouvement du développement local traduit des besoins, des demandes et des pratiques qui émergent socialement et qui doivent s'intégrer à la dynamique de l'ensemble social. Chaque acteur a le pouvoir d'en appeler au groupe dont il représente les intérêts et les projets. La codification des règles balise l'entrée en rapport des différents groupes au sein de la société — pas seulement au sein de l'organisation — qui sont responsables de la normalisation des manières de penser et d'agir de la population. Le but de l'institutionnalisation n'est pas immédiatement la récupération mais la définition de règles du jeu qui permettront la coopération conflictuelle et la solution des conflits. Ce compromis doit refléter les différentes forces sociales si l'on veut que le partenariat constitue un rapport social qui permette l'entrée en rapport des différents groupes et la reproduction sociale du capitalisme.

Si le développement local revient sur le devant de la scène, il faut reconnaître qu'il existe un certain consensus pour dresser un bilan négatif des politiques de développement régional. Certains questionnent la volonté réelle des gouvernements, d'autres s'attaquent au principe de la centralité décisionnelle ou encore aux cibles de l'intervention gouvernementale en région. Ce faisant, tous contribuent à démolir les prémisses du développement régional. Il s'agit là d'un changement dans la façon de percevoir le problème qui serait cohérent avec la remise en cause de paradigme sociétal fordien. Ainsi, les analyses statistiques minutieuses du Conseil des affaires sociales, qui témoignent d'un souci nouveau pour les micro-territorialités du développement, condamne l'attitude gouvernementale au sujet des grandes disparités régionales. Ces études montrent que les transferts fiscaux et les investissements dans les infrastructures sociales auraient largement contribué à l'aggravation du sous-développement social, en concentrant les investissements dans les institutions publiques (Conseil des affaires sociales, 1989 et 1990). Les conditions de redressement passeraient par une revitalisation des communautés et par un soutien et un encouragement de l'État pour des projets initiés par et pour les populations concernées. En somme, un développement orienté moins vers la croissance comme telle que vers la qualité de vie et le changement qualitatif.



## CONCLUSION

Le partenariat, en autant qu'il implique les groupes communautaires et les syndicats dans le développement économique et la création d'emploi, doit être pris dans un sens large. En effet, dans un tel cas, le partenariat s'inscrit dans une relation asymétrique ou encore dans un rapport de domination. Cependant, comme nous avons tenté de le montrer, le partenariat de même que le développement local ont une signification et une portée différentes selon la nature du contrat social et le modèle de développement mis de l'avant. Ainsi, les espaces renvoient à des spatialités propres à chaque période de régulation socio-économique. En ce sens, le développement local tel qu'il émerge dans les années 1970 en milieu rural et celui qui s'affirme maintenant à l'échelle du Québec n'ont pas la même signification. La question du partenariat telle qu'elle se pose maintenant est incontournable de même que celle d'un nouveau contrat social, avec toutes les nuances qu'exige l'utilisation de ces deux termes.

Dans les années 1960 et 1970, le développement régional occupait une place relativement centrale dans un modèle de développement qui visait entre autres à poser les bases d'une accumulation intensive et d'une consommation de masse. Les interventions étatiques avaient pour objectifs plus ou moins explicites de réduire les différences et d'homogénéiser le plus possible un espace marqué par le développement inégal engendré structurellement par une spécialisation dans les ressources primaires et par une dépendance à

l'égard des États-Unis. En ce sens, le compromis fordiste au Canada a porté moins sur le plein emploi que sur le développement régional. Dans ce contexte, le développement local comme demande sociale a d'abord émergé dans les années 1970 dans le milieu rural. Ce mouvement a permis une large mobilisation puisqu'il regroupait à la fois ceux et celles qui demandaient le parachèvement du fordisme et de l'État-providence et ceux et celles qui s'opposaient à ce modèle de développement reposant sur l'exclusion, aussi bien dans la production que dans la consommation. Dans ce contexte, le développement local est apparu comme un projet autonome et alternatif et s'est affirmé en initiant des pratiques relativement autonomes et alternatives, bien que marginales.

Avec le début des années 1980, la crise économique, politique et culturelle entre dans une deuxième phase, celle où la référence n'est plus le modèle de développement fordiste mais un autre modèle que nous avons qualifié de post-fordiste. Compte tenu des configurations sociales nationales, deux stratégies peuvent être identifiées: l'une défensive ou néo-fordiste, allant dans le sens d'un approfondissement de l'exclusion, et l'autre offensive ou post-fordiste allant dans le sens d'une démocratisation valorisant les ressources humaines. Dans l'une ou l'autre de ces stratégies, le développement local occupe une position relativement centrale mais possède une signification différente. Dans un cas, le développement local est appelé à jouer un rôle palliatif à une croissance économique n'obéissant qu'à la logique concurrentielle; dans l'autre, le développement local devient partie prenante d'un modèle de

développement à travers un nouveau contrat social (ou de nouveau compromis), qui porte sur l'ensemble du modèle de développement. Dans ce dernier scénario, le développement local a cessé d'être autonome et, dans une certaine mesure, alternatif, mais il mobilise des énergies et des forces qui tentent de faire en sorte que le remodelage de la société se fasse avec le moins d'exclusion et le plus de démocratie possible et selon des valeurs comme la solidarité, l'autonomie, la qualité de vie, etc. Dans le cadre de ce scénario, le partenariat devient une obligation pour les forces progressistes, même s'il s'inscrit presque toujours dans le cadre de relations asymétriques.

En dernière analyse, on peut donc affirmer que si la société en transformation est le "produit d'innovations sociales" (Lipietz, 1984:10), le développement local tel qu'initié par les groupes communautaires est un élément qui structure le nouveau contrat social sur lequel reposera cette société. Pour cette raison, le local n'est pas exempt de conflits: il donne d'ailleurs lieu à de nouveaux conflits et à de nouvelles demandes. Et comment en serait-il autrement puisqu'il repose sur de nouveaux rapports et de nouvelles valeurs? Ainsi, la qualité de la vie établit un lien nécessaire entre le domaine de la production et celui de la consommation. De plus, le local n'abolit pas pour autant la région, la nation et le transnational. Au sein d'un espace donné, différentes spatialités s'articulent entre elles, reflets de pratiques persistantes ou différentes. Dans la configuration sociale en formation, le partenariat semble voué à devenir un axe principal de l'entrée en rapport des acteurs sociaux:

l'État, les pouvoirs municipaux, les institutions, les entreprises et les associations disposeront d'un nouveau cadre décisionnel. Le local n'est pas pour autant un espace d'exercice de la souveraineté. Il ne constitue en rien un retrait de l'État de la société civile mais annonce une reformulation du modèle d'intervention de l'État.

La question du développement relève aussi bien de processus microsociaux que macrosociaux, aussi bien de la construction de représentations collectives que de l'implantation de structures territoriale et sociales. En ce sens, le qualificatif de développement local constitue un sorte de pléonasme ou est encore inapproprié si l'on veut dire que l'innovation réside dans la dimension spatiale. Elle réside dans les nouvelles représentations qui l'accompagnent et dans les pratiques qu'elle légitime. La territorialité locale est d'abord et avant tout l'espace d'un partenariat appelé à constituer une structure nodale de la configuration sociale à venir. Le développement local se diffuse à la faveur d'une nouvelle vision du monde et d'un nouveau modèle de développement. Il constitue l'un des principaux lieux où il est possible de voir un nouveau compromis d'envergure nationale s'institutionnaliser entre les principaux acteurs sociaux. Enfin, il apparaît que le paradigme sociétal post-fordiste et les pratiques qui lui sont compatibles sont nettement en avance sur l'institutionnalisation, d'autant plus que les codifications des anciennes règles du jeu constituent, là comme ailleurs, des rigidités pour toutes les parties.

## NOTES

1. Pierre Hamel nuance toutefois cette position en ajoutant que, malgré leur ampleur, ces pratiques d'appropriation n'ont pas érodé complètement le dynamisme des mouvements urbains et leur capacité de poursuivre des objectifs de démocratisation et d'émancipation" (Hamel, 1991:39).
2. Cet ajustement n'est possible qu'à l'échelle nationale puisqu'il exige un mode de régulation capable de contraindre ceux qui ne se conformeraient pas à cet ajustement.
3. Pour Bowles, Gordon et Weisskopf, ces trois socles sont une division internationale du travail où les Etats-Unis jouent le rôle de gendarme, un système de relations industrielles entre les grandes entreprises et une large fraction des travailleurs et les relations État—citoyens et les revendications populaires à l'égard des grandes entreprises (Bowles, Gordon et Weisskopf, 1986:75).
4. Les régions de Québec, Montréal et Trois-Rivières détiennent près des trois quarts du nombre de demandes acceptées par la Loi sur les subventions au développement régional du MEER, et sont récipiendaires de 75% des emplois créés. Par secteur industriel, le même programme privilégie les régions centrales du Québec, par un soutien aux secteurs du bois, de l'habillement et de la première transformation des métaux, au détriment des régions périphériques. Au provincial (le PECEC de l'OPDQ), la création d'emplois au bénéfice des chômeurs et assistés sociaux profite au Québec de base avec 75,4% des subventions et 76,1% des emplois totaux. Par secteur industriel, la région montréalaise reçoit à elle seule 43,3% du total des subventions et crée 42,2% des nouveaux emplois (Louise Pelletier, SD: 2-10).
5. Comme l'écrit Hugues Dionne, "l'entreprise est ici au service d'un développement spatialisé, d'une économie territorialisée; le local n'est plus uniquement un simple support d'activités économiques à objectifs productivistes, il devient d'abord un cadre d'existence. (...) L'entreprise est perçue dans son effet de société, ce qui n'exclut pas la recherche d'un profit financier, mais nourrit une stratégie d'investissement et un modèle autogestionnaire" (Dionne, 1989:69).

## RÉFÉRENCES

UQAT-OPDQ, *Qualité de vie: prérequis au développement régional?* Rouyn-Noranda, UQAT, 1990.

AGLIETTA, M., *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy, 1976.

AGLIETTA, M., *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.

ALBROW, M. et KING, E., *Globalization, Knowledge and Society*, London, Sage, 1990.

ATTALI, J., Préface in Aglietta, M. et Orléan, A., *La violence de la monnaie*, Paris, PUF, 1982, p.7-9.

BANVILLE, C., *Les Opérations Dignité*, Québec, Le Fonds de recherches forestières de l'Université Laval, 1977.

BÉLANGER, P.-R., "Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90", *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 1 No 1, 1988, p.101-114.

BÉLANGER, P.-R. et DESLAURIERS, J.P., "Mouvements sociaux et renouvellement de la démocratie", *Nouvelles Pratiques sociales*, Vol. 3, No 1, 1990, p. 21-28.

BÉLANGER, P.-R. et LÉVESQUE, B., "La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique", *Cahiers de recherche sociologique*, 1991, à paraître.

BÉLANGER, P.-R. et LÉVESQUE, B., "Le système de santé et de services sociaux au Québec: crise des relations de travail et du mode de consommation", *Sociologie du travail*, No 2/90, 1990.

BÉLANGER, P.-R. et LÉVESQUE, B., "Une forme mouvementée de gestion du social", *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, 1988, p.49-64.

BERGER, J., "Market and State in Advanced Societies", in ALBERTO MARTINELLI and NEIL J. SMELSER (éds.), *Economy and Society: Overviews in Economic Sociology*, London, Sage Publications, 1990, p. 103-132.

BERNIS, G. de, "Réflexions sur la crise contemporaine" in GÉRARD DE BERNIS, *Théories économiques et fonctionnement de l'économie mondiale*, Grenoble, PUG, 1988, p.33-54.

BOISMENU, G., "L'État et la régulation du rapport salarial depuis 1945", in BOISMENU, Gérard et Daniel DRACHE, *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*, Montréal, Ed. du Méridien, 1990, p. 155-203.

BONNEAU, M. et DIONNE, H., "Projets alternatifs ou infiltration: la stratégie spatiale de l'État", in J.L. Klein et al, *Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques?*, Montréal, Cahiers de l'ACFAS, No 38, 1986, p. 105-112.

BOWLES, S., GORDON, D.M., WEISSKOPF, T.E., *L'économie du gaspillage. La crise américaine et les politiques Reaganiennes*, Paris, Ed. La Découverte, 1986.

BOYER, R., *The Capital Labor Relations in OECD Countries: from the Fordist Golden Age to Contrasted National Trajectories*, Seminar held in Harvard University on March 11-12, 1989, Paris, Cahier du Cepremap, No 9020, 1990.

BOYER, R., "Économie et histoire: vers de nouvelles alliances?" *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, Vol. 44, No 6, 1989.

BOYER, R., *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Paris, Algrima/La Découverte, 1986.

BOYER, R., *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, Ed. La Découverte, 1986.

BOYER, R., "Réflexions sur la crise actuelle", Paris, *Cahiers du Ceprémap*, No 8706, 1987.

BRETON, G. and JENSON, J., "After Free Trade and Meech Lake. Quoi de neuf?", in *Studies in Political Economy*, No 34 spring, 1991, p. 199-218.

CARROLL, W.-K., "Néo-libéralisme et recomposition du capital financier" in BOISMENU, Gérard et Daniel DRACHE, *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*, Montréal, Méridien, 1990, p. 275-307.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES, *Deux Québec dans un*, Boucherville, Gaëtan Morin, 1989.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES, *Agir ensemble. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin, 1990.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *La relance locale. Pour une approche communautaire du développement économique. Un rapport synthèse*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990.

CORIAT, Benjamin, *L'atelier et le chronomètre*, Paris, Christian Bourgois Editeur, 1979.

COTÉ, A., *Coopérative agricole du Bas-Saint-Laurent: un agent de développement*, Cahiers du GRIDEQ, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 1983.

COTÉ, S., et LÉVESQUE, B., "L'envers de la médaille: le sous-développement régional. *Interventions économiques*, No 8, 1982, p.57-78.

CROZIER, M., *État modeste, État moderne, Stratégie pour un changement*, Paris, Fayard, 1987.

CROZIER, M. et FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

DELORME, R., "Compromis institutionnalisé, État inséré et crise de l'État inséré", *Critiques de l'économie politique*, No 26-27 (janv.-juin 1984), p. 149-160.

DELORME, R. et ANDRÉ, C., *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Ed. du Seuil, 1983.

DELORS, J., "Vers un nouveau modèle de développement, par la démarche locale?" in Marie-Elizabeth CHASSAGNE et Alain DE ROMEFORT, *Initiatives et solidarités pour le développement local: L'affaire de tous*, Paris, Syros, 1987, p. 5-8.

DIONNE, H., "Développement autonome du territoire local et planification décentralisée", *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. XII, No 1, 1989, p. 61-73.

DOMMERGUES, P., *La société du partenariat*, Paris, Afnor-Anthropos, 1988.

DRACHE, D., et CLÉMENT, W., *The New Practical Guide to Canadian Political Economy*, Toronto, James Lorimer, 1985.



GAGNON, A., *Développement régional, État et groupes populaires*, Hull, Éditions Asticou, 1985.

GAGNON, C., *Dynamique sociospatiale, enjeux territoriaux et redéploiement de l'industrie de l'aluminium au Saguenay—Lac-Saint-Jean, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*. Montréal, Faculté d'aménagement, 1991.

GAGNON, G. et RIOUX, M., *À propos d'autogestion et d'émancipation*, Québec, 1988.

GAGNON, C., KLEIN, J.-L., TREMBLAY, M., et TREMBLAY, P.-A. (éds), *Le local en mouvements, Chicoutimi*, UQAC, GRIR, 1989.

GAUCHET, M., "Changement de paradigme dans les sciences sociales?", *Le Débat*, No 50, Mai-août 1988.

GONTCHAROFF, F., "La démocratie locale en question, *Revue internationale d'action communautaire*, 1985, 13/53, p. 119-124.

HAMEL, P. et JALBERT, L., "Le pouvoir local dans le contexte du fédéralisme canadien et de la restructuration de l'État", *Cahiers du GRETSE*, Montréal, 1991.

HAMEL, P., *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, PUM, 1991.

HAMEL, P., "Le développement local en milieu urbain: la nécessité d'un partenariat privé-public?" in *Coopératives et Développement*, Vol. 21, No 2, 1990, p. 29-50.

JALBERT, L., LACROIX, J.G., et LÉVESQUE, B., "La question régionale dans le développement du capitalisme au Canada", in JEAN, B. et LAFONTAINE, D., *Région, régionalisme et développement régional. Le cas de l'Est du Québec*, *Cahiers du Grideq*, Rimouski, UQAR, No 14, 1984, p.225-258.

JEAN, B., "Le développement régional à l'heure du développement local: le temps des incertitudes", in *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. XII, No 1, 1989, p. 9-24.

JENSON, J., "Different but not exceptionnal: Canada's permeable fordism", in *Canadian Review of Sociology and Anthropology/Revue canadienne d'anthropologie et de sociologie*, Vol. 26, No 1, 1989.

KLEIN, J.-L., "Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation postkeynésienne", in LÉVESQUE, B., JOYAL, A., et O. CHOUINARD, *L'autre économie, une économie alternative*, Sillery, 1989, Presses de l'Université du Québec, p. 297-307.

LAROCQUE, P. et LARRIVÉE, J., "Enjeux forestiers", *Cahiers du Grideq*, Rimouski, UQAR, No 20, 1991.

LATOUCHE, S., *Faut-il refuser le développement?*, Paris, PUF, 1986.

LAVILLE, J.-L., "Économie et solidarité. Pour une problématique du changement institutionnel", in *Cahiers internationaux de Sociologie*, Vol. LXXXIX, 1990, p.289-312.

LAVILLE, J.-L., "Économie et solidarité: trois axes de développement et de recherche", in B. LÉVESQUE, A. JOYAL et O. CHOUINARD, *L'autre économie, une économie alternative?*, Sillery, PUQ, 1989, p.309-342.

LESAGE, M., *Les vagabonds du rêve. Vers une société de marginaux?* Montréal, Boréal, 1986.

LÉTOURNEAU, J., "La reconfiguration de l'espace d'accumulation nord-américain" in Gérard BOISMENU et Daniel DRACHE, *Politique et régulation. Mode de développement et trajectoire canadienne*, Montréal, Éd. du Méridien, 1990, p. 309-356.

LEBORGNE, D., et LIPIETZ, A., *Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques*, Cahiers du CEPREMAP, Paris, No 8911.

LÉVESQUE, B., JOYAL, A. et CHOUINARD, O., *L'autre économie, une économie alternative?*, Sillery, PUQ, 1989, p.309-342.

LIPIETZ, A., "Initiative et solidarité", in CHASSAGNE, M.E. et Alain de ROMEFORT, *Initiatives et solidarités pour le développement local: L'affaire de tous*, Paris, Syros, 1987, p.9-14.

LIPIETZ, A., "La régulation: les mots et les choses. À propos de la théorie de la régulation: une approche critique", in *Revue économique*, Vol. 38, No 5, 1987, p. 1049-1059.

LIPIETZ, A., *Gouverner l'économie, face aux défis internationaux: du développementisme nationaliste à la crise nationale. Contribution à la conférence in Search of the New France State and Society in France: 1962-1987* at Brandeis University, Massachussets, Paris, Cahiers du Cepremap, No 8815.

LIPIETZ, A., *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éd. La Découverte, 1989.

LIPIETZ, A., *Base pour une alternative démocratique*, Intervention au colloque Gretsé: Les formes modernes de la démocratie tenu à Montréal, Cahiers du Cepremap, Paris, No 8910, 1989.

LIPIETZ, A., "La trame, la chaîne, et la régulation: un outil pour les sciences sociales", Paris, Cahiers du Cepremap, 1988.

LIPIETZ, A., "Accumulation, crises et sorties de crise: quelques réflexions méthodologiques autour de la notion de régulation", Communication à Nordic Summer University, Cahiers du Cepremap, Helsingor, 2-4 March, , 1984.

MAY, N., "Constitution d'un regard. Fordisme et localisme", *Les annales de recherche urbaine*, No 9, 1989.

MELUCCI, A., "Nomads of the Present", London, Hutchinson Radius, 1989; un chapitre de ce livre a été traduit et reproduit dans la revue *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 3, No 1, 1990, p. 31-40.

MENGIN, J. (avec la collaboration de Gérard Masson), *Guide du développement local et du développement social*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1989.

PECQUEUR, B., *Le développement local: mode ou modèle?*, Paris, Syros, 1989.

PELLETIER, L., "Les programmes de développement régional dans l'Est du Québec: MEER et OPDQ", *Aspects*, Vol. 7, No 2, p. 2-10.

PERRIN, J.C., "Redéploiement industriel et aménagement du territoire: l'expérience française", in Michel BOISVERT et Pierre HAMEL, *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, PUM, 1985, p. 69-83.

PLASSARD, F., *Le projet du développement local dans la mutation économique et culturelle des sociétés industrialisées*, Paris, Epsilon/Aldea, S.D..

POLANYI, K., *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1972.

POLESE, M., "Quel développement pour Montréal?", *Le Bulletin de l'AEP*, 1991, Vol. 12, No 2, p. 6-7.

ROMEFORT, Alain de, *Promouvoir l'emploi. Convivialité et partenariat*, Paris, L'Harmattan, 1988.

SOKOLOFF, B., "La place des MRC dans les dynamismes régionaux", in *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. XII, No 1, 1989, p. 45-60.

TOURAINÉ, A., *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973.

TREMBLAY, D.G. et VAN SCHENDEL, V., *Économie du Québec et de ses régions*, Montréal, Éditions Saint-Martin et Télé-Université, 1991.

VAUGHAM, R.J. et SEKERA, J.A., "Development for whom: a critical of federal policy", in Redburn, F.S. et Buss T.F., *Public policies for Distressed Communities*, Lexington, Mass., Ed. Lexington Books, 1982, p. 77-93

## **LA «TROISIEME VOIE»: UNE PERSPECTIVE D'AVENIR?**

**Louis Gill**  
**Département des sciences économiques**  
**Université du Québec à Montréal**

Dans son vingt-septième exposé annuel intitulé *Une décennie de transitions*<sup>1</sup>, publié à l'automne 1990, le Conseil économique du Canada se faisait le promoteur du partenariat social comme instrument de gestion économique. Bipartites ou tripartites, les mesures envisagées, dans un premier temps, au chapitre des politiques sectorielles comme le marché du travail et la lutte contre l'inflation devraient ultérieurement s'étendre à la gestion macro-économique globale.

Le Conseil économique appuie sans réserve les efforts visant à susciter la concertation dans le domaine des programmes du marché du travail dans l'espoir qu'il amorcera l'établissement d'un partenariat de portée plus générale à l'échelle nationale qui, à long terme, pourra s'étendre à d'autres aspects de la gestion de l'économie<sup>2</sup>.

À certains égards, précise le Conseil, «les chances d'en arriver à un tel consensus au Canada sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis longtemps». Même si «le Canada n'a aucune tradition de gestion

tripartite de type européen pour traiter des grandes questions économiques, (...) des signes encourageants de concertation et de consultation entre les partenaires sociaux ont commencé à se manifester...»<sup>3</sup>. Parmi les exemples cités, le Conseil mentionne les douze Forums régionaux et le Forum national pour l'emploi tenus au Québec au printemps et à l'automne 1989.

#### **LA CONCERTATION: UNE VAGUE DE FOND...**

Le moins qu'on puisse dire est que le Conseil économique du Canada n'exagérerait pas en faisant état de signes de plus en plus nombreux de «concertation entre les partenaires sociaux». Au Québec, le Forum pour l'emploi, créé en 1989 sous le parrainage de 25 représentants du mouvement syndical, du monde des affaires, des universités, des municipalités, de l'Église et des communautés culturelles, est sans doute l'expérience de concertation qui a reçu jusqu'ici le plus d'écho. Il faut souligner par ailleurs les nombreuses expériences régionales et sectorielles de concertation qui se sont développées au cours des dernières années.

Identifiée davantage aux orientations du Parti québécois qui avait organisé les Sommets économiques et sociaux pendant ses années de pouvoir de 1976 à 1984, la concertation est maintenant devenue le cheval de bataille du gouvernement libéral de Robert Bourassa. Son porte-flambeau est le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, Gérald Tremblay. S'appuyant sur le règlement

conclu au printemps 1991 à Sorel-Tracy entre le syndicat affilié à la Fédération de la métallurgie de la CSN et l'entreprise Sammi-Atlas, le ministre s'est fixé pour objectif d'en arriver à la conclusion d'un pacte social entre patronat et syndicats s'inspirant des modèles allemand et scandinave. Il faut préciser que ce «contrat économique de type novateur», selon l'expression du président de la CSN Gérard Larose<sup>4</sup>, instaure la paix syndicale (renonciation à la grève) pour une période de six ans<sup>5</sup>. Il prévoit en retour la création de 335 emplois, un investissement en recherche et développement et un programme de formation de la main-d'oeuvre.

On a obtenu à Tracy une entente prometteuse. Le syndicat, les employés, la direction des Aciers inoxydables Atlas, la firme coréenne Sammi Steel, le gouvernement du Québec, nous avons tous adhéré à un nouveau contrat social, un accord absolument innovateur... C'est un précédent chez nous et je suis certain que c'est un précédent qui va avoir un effet d'entraînement partout au Québec. Et je pèse bien mes mots. Je n'exagère pas en parlant de nouveau contrat social. (...)

J'espère que nous n'en sommes qu'au début d'une série de succès aussi innovateurs et que le cas de Tracy deviendra un exemple à suivre dans notre poursuite de la réussite au Québec. J'espère même qu'un jour les gens d'affaires des autres pays parleront avec envie du «modèle québécois». (...)

Ce que j'entrevois de nouveau aujourd'hui, c'est la possibilité de succès de toute notre société qui se découvre des forces nouvelles, des forces qui reposent sur un partenariat en émergence<sup>6</sup>.

Quelque peu gênée devant l'enthousiasme du ministre, la CSN, qui a longtemps été fière de son image de centrale militante, a tenu à préciser qu'il y avait, selon elle, exagération de la part du ministre lorsqu'il parlait de l'embryon d'un nouveau contrat social. Elle a préféré caractériser le règlement de Sammi-Atlas de «solution concrète à une situation spécifique»<sup>7</sup>. Mais ce ministre n'est pas seul à fonder des espoirs dans cette formule «innovatrice» basée sur la concertation, la paix syndicale et l'implantation de la «qualité totale», ni à voir dans l'entente de Tracy la promesse d'un nouveau contrat social, les germes d'un «modèle québécois»<sup>8</sup>.

L'attitude conciliatrice des directions syndicales dans l'acceptation d'un gel bonifié des salaires dans le secteur public en avril 1991 est une autre expression du vent de concertation qui souffle sur le Québec.

Réalisme, sens des responsabilités, démonstration de bonne foi, sens social, alliance syndicale déterminante, acceptation de partager le fardeau fiscal collectif, geste significatif de collaboration avec l'État.

Voilà autant d'attitudes positives, mures et réjouissantes de la part des six organisations syndicales qui ont unanimement accepté de s'entendre avec le gouvernement pour geler les salaires des employés des secteurs public et parapublic pour une période de six mois...<sup>9</sup>

Cet accueil enthousiaste de l'entente dans les secteurs public et parapublic, l'éditeur adjoint Claude Masson de *La Presse* en dégage la portée véritable:



Au-delà de l'entente intervenue hier, c'est tout le climat social qui en bénéficiera à court terme. En période de crise économique, ce n'était pas le temps de provoquer aussi une crise politique par un conflit majeur entre l'État et ses fonctionnaires.

À plus long terme, l'acceptation des centrales syndicales est significative de leur intention d'établir de nouveaux rapports plus civilisés avec l'État et l'entreprise privée. La FTQ avait déjà tracé le sillon d'une plus grande collaboration avec les employeurs pour maintenir le plus grand nombre possible d'emplois et éviter les mises à pied massives ou même les fermetures d'usines. La CSN vient aussi de s'engager dans ce virage devenu essentiel<sup>10</sup>.

#### **...DANS L'ENSEMBLE DU MOUVEMENT SYNDICAL**

Le «sillon tracé par la FTQ» est bien entendu celui du Fonds de solidarité fondé en 1984. Ce fonds d'investissement en capital de risque est alimenté à partir des épargnes des travailleurs et du public en général par une vente d'actions fortement stimulée par de très intéressants dégrèvements fiscaux, dont les placements sont principalement dirigés vers les PME «en vue de créer, maintenir ou sauvegarder des emplois au Québec», et qui a pour objectif «la formation économique des travailleurs», c'est-à-dire leur sensibilisation aux problèmes de la gestion de l'entreprise. On connaît la cote d'appréciation dont jouit le Fonds dans le monde patronal dont certains des représentants les plus en vue n'hésitent pas à s'engager directement dans ses activités, comme en témoigne la présence à son Conseil d'administration de Nycol Pageau-

Goyette, présidente de la Chambre de commerce de Montréal et Jean Campeau, ex-président de la Caisse de dépôt et de placement. En se joignant au Fonds en janvier 1991, ce dernier avait tenu à préciser son intention d'y prôner la primauté du rendement sur le risque associé à la mission du Fonds qui est de créer et de préserver des emplois: «le Fonds doit se faire violence et faire attention à la sécurité de l'argent qui lui est confié»<sup>11</sup>. On sait ce que cela peut signifier lorsqu'on se souvient que c'est sous sa présidence au cours de la décennie 1980, que le portefeuille de la Caisse a été nettement orienté vers des placements en actions (35% du portefeuille fin 1990 par rapport à 17% en 1981) et que près des deux tiers de ces placements, soit quelque 8 milliards de dollars, ont été effectués à l'extérieur du Québec, l'épargne des Québécois contribuant ainsi à créer des emplois ailleurs<sup>12</sup>.

Le virage dans lequel la CSN s'est à son tour engagée est plus récent. Amorçés au congrès d'orientation de 1985, les débats qui se sont poursuivis dans les diverses instances l'ont amenée à se rapprocher de plus en plus d'une position favorable à la concertation, clairement exprimée dans les orientations adoptées au 55e congrès (mai 1990) sur la proposition de la direction de la centrale<sup>13</sup>.

«Dans le contexte global de la dernière décennie», explique le Rapport du Comité exécutif, «nous ne devons pas craindre de questionner nos pratiques et d'examiner si nous avons toujours développé les meilleures stratégies» (CSN, 1990:29). Les

changements rapides et nombreux, imposant «souplesse et mobilité dans l'organisation du travail», exigent «des changements majeurs dans nos attitudes» (CSN, 1990:38). Il nous faut «actualiser notre action». «Notre parti pris pour l'emploi (...) engage notre responsabilité dans la capacité des entreprises à soutenir efficacement la concurrence» (CSN, 1990:49). Nous devons faire la distinction entre «les intérêts conflictuels» qui nous séparent des patrons, et les «objectifs convergents» qui peuvent nous rapprocher d'eux dans une situation donnée (CSN, 1990:31).

La gestion patronale se renouvelle, poursuit le rapport: elle tend à instaurer divers modes de participation, à associer son personnel à une nouvelle perspective de «gestion des ressources humaines, se traduisant par le partage de valeurs (objectifs communs) et la confiance mutuelle en termes de philosophie ou d'approche globale» (CSN, 1990:10). En ce sens, «nous devons prendre les moyens pour acquérir davantage d'autonomie et de contrôle sur notre travail et investir les lieux où se concentre l'information et se prennent les décisions qui nous concernent» (CSN, 1990:29-30).

Dans le cadre d'une nouvelle organisation du travail, en groupes semi-autonomes par exemple, «les tâches sont enrichies, le contenu est plus flexible [...], on reconnaît le droit de parole aux personnes employées en les invitant à des réunions, en facilitant leur participation au travail d'équipe et en leur donnant accès à plus d'information» (CSN, 1990:10). Dans «l'itinéraire syndical» que la direction de la CSN leur propose, les syndicats affiliés sont invités à

réfléchir au développement de «modèles alternatifs à l'organisation hiérarchique traditionnelle du travail» et à des revendications précises «susceptibles de responsabiliser de façon différente les travailleuses et les travailleurs face à la finalité de leur travail» (CSN, 1990:51).

Dans un milieu de travail «en mouvance continue», il faut repenser la place et le contenu de la convention collective, dépasser à cet égard «les attitudes rigides et figées». La convention collective «doit moins définir des normes et des règles que d'encadrer et d'orienter le déroulement des activités, la solution des problèmes et la protection des droits» (CSN, 1990:50). L'exécutif de la CSN reprend ici les orientations du colloque sur les relations de travail, organisé en mars 1990 par le Comité interfédération du secteur privé, dont les documents<sup>14</sup> dégagent avec une plus grande précision les conclusions qu'une telle orientation suppose. La convention collective doit devenir une «charte» du milieu de travail, affirmant de simples «principes généraux». Une telle évolution «suppose un changement d'attitude et une certaine renonciation à l'apparente sécurité des règles et des mécanismes détaillés avec précision». La négociation continue est la voie «dans laquelle il faut résolument s'engager», celle qui abordera «la discussion des problèmes et des solutions au fur et à mesure qu'ils surviennent». «En fait, ce qu'il s'agit de négocier, c'est la gestion de l'imprévu et de l'imprévisible»<sup>15</sup>.

On peut comprendre que la nouvelle orientation de la CSN ait été accueillie avec beaucoup de sympathie par les éditorialistes qui lui ont décerné avec empressement une cote d'appréciation jusque-là réservée à la FTQ, célébrant cette «ouverture d'esprit» d'une centrale jugée insuffisamment conciliante dans le passé.

Qualité totale, «juste à temps», gestion participative, responsabilisation des travailleurs, formation économique dans l'entreprise, partenariat, collaboration entreprise-syndicat pour assurer la compétitivité, sont devenus des thèmes privilégiés dans le mouvement syndical. On les retrouve à toutes les pages du cahier spécial sur le syndicalisme publié par *Le Devoir* du 1er mai 1991. Le traditionnel rappel des luttes des travailleurs à l'occasion de leur Fête internationale a fait place à un compte rendu des multiples mesures prises par leurs organisations dans la voie de la concertation.

Le départ de Louis Laberge, après 27 années à la présidence de la FTQ, est l'occasion de faire le bilan de sa contribution au syndicalisme et à la défense des intérêts des travailleurs. À son arrivée en 1964, la FTQ comptait quelque 100 000 membres; elle en comptait plus de 400 000 à son départ. Sous sa présidence, les effectifs de la centrale ont plus que quadruplé, contribuant largement à ce que le taux de syndicalisation au Québec non seulement se maintienne, mais se renforce, alors qu'il connaissait une chute dramatique dans la plupart des pays capitalistes industrialisés, et plus particulièrement aux États-Unis et dans la Communauté

économique européenne. Cette réalisation sera-t-elle retenue comme la principale contribution de son mandat? Non. Sa principale contribution serait la création du Fonds de solidarité. Pour Fernand Daoust, successeur de Laberge à la direction de la FTQ, le Fonds est le «cadeau» de Laberge à la société québécoise<sup>16</sup>.

### **L'INFLUENCE DU CONTEXTE POLITIQUE**

L'évolution des dernières années dans la voie du partenariat au sein de l'entreprise a eu lieu au moment même où la question nationale a resurgi comme la question décisive à résoudre au Québec, aux yeux de la grande majorité de la population. Peut-il y avoir un lien entre ces deux développements? Je le crois. La volonté de voir résolue une fois pour toutes la question nationale est le fait d'une majorité incontestable de la population du Québec, qui englobe toutes les couches de cette population. Cette volonté s'exprime, en somme, au-delà des classes sociales.

Les mémoires déposés à la Commission Bélanger-Campeau témoignent d'un large consensus entre syndicats, chambres de commerce, mouvement coopératif, organismes régionaux et communautaires, etc., au moins quant à la volonté de récupérer à Québec l'essentiel des pouvoirs économiques et politiques. Ce consensus face aux revendications nationales vient appuyer l'idée que travailleurs et dirigeants d'entreprises, syndicats et organismes patronaux pourraient avoir, au-delà des seuls objectifs nationaux,

des objectifs généraux convergents et auraient intérêt à se concerter pour les réaliser. Parce que la plus grande unanimité de toute la population du Québec est nécessaire, au-delà des classes sociales, pour exiger un référendum sur la souveraineté et pour gagner cette souveraineté, on finit par croire qu'une telle communauté de vues pourrait tout naturellement être étendue à une échelle plus large, à la limite au contenu du pays à construire. Le consensus nécessaire de l'ensemble de la population, pour résoudre cette question d'ordre démocratique qu'est la question nationale, incite à croire qu'un consensus serait tout aussi possible pour résoudre un autre type de questions, cette fois d'ordre social, comme le plein emploi par exemple. Nous pourrions en somme réussir à nous entendre au sein de la grande famille nationale, réaliser en harmonie le «modèle québécois».

La récupération par le Québec des leviers économiques essentiels, notamment en matière d'emploi et de main-d'oeuvre, est vue avec raison par les syndicats et par de larges secteurs du monde des affaires comme une condition clé d'un développement optimal de la société québécoise. Il est naturel qu'ils s'allient face au gouvernement fédéral d'Ottawa pour réclamer ensemble cette récupération. Mais une fois cette question du Québec réglée face à Ottawa, qu'entend-on de part et d'autre par développement optimal? Pour les syndicats, le plein—emploi est une composante incontournable de ce développement optimal, un objectif prioritaire d'un Québec souverain. Comme l'exprime Jean-Guy Frenette de la FTQ, «c'est la politique de plein emploi qui vient cimenter, donner

un contenu social et économique particulier au projet du Québec»<sup>17</sup>. Le monde patronal voit-il les choses d'un même oeil? On peut en douter. Comment compte-t-on alors réaliser cet objectif du plein—emploi? «Notre approche privilégie la concertation», poursuit pourtant Frenette, exprimant les vues de tout le mouvement syndical et non celles de la seule FTQ, une concertation dont le cadre est le Forum pour l'emploi.

Les bouleversements majeurs qui secouent les pays de l'Est depuis 1989 ont également une incidence indéniable sur le contenu qu'on cherche à donner à une société dont on voudrait qu'elle soit adaptée aux aspirations de la population travailleuse et dirigée démocratiquement par elle. La faillite des régimes bureaucratiques et autoritaires a amené des millions de travailleurs, à l'Est comme à l'Ouest, à tourner le dos aux idées mêmes de socialisme, de propriété collective des moyens de production et d'économie planifiée, assimilées par eux à la monstrueuse caricature qu'en a fait le stalinisme. Pour les travailleurs de l'Ouest qui font l'expérience quotidienne du capitalisme, l'incitation à rechercher une solution du côté de la «troisième voie», celle d'un capitalisme civilisé, s'en trouve inévitablement renforcée.

Dans les pays de l'Est, il faut en convenir, les solutions recherchées dans un premier temps semblent plutôt s'inspirer du néolibéralisme, la voie polonaise en étant l'expression la plus dramatique. On peut s'attendre toutefois à ce que l'expérience du capitalisme avec ce qui accompagne nécessairement son retour — chômage, pauvreté,



développement des inégalités, etc.— amplifie rapidement un mécontentement qui a déjà commencé à s'exprimer et encourage la recherche de solutions de type suédois. De nombreux réformateurs des pays de l'Est, pour l'instant relégués au second plan par les néolibéraux, ont déjà exprimé leur intérêt pour le modèle suédois.

#### CONCERTATION ET DOCTRINE SOCIALE DE L'ÉGLISE

C'est précisément cette dimension du retour en force du capitalisme à l'Est (chômage, pauvreté) qui est retenue par l'Église catholique. Se réjouissant de la chute du «communisme» à l'Est, elle met en garde contre cet autre mal qu'est le «capitalisme sauvage», mal qui guette désormais l'Est comme l'Ouest. Elle réitère pour le monde entier son appel à la fraternité des riches et des pauvres, à la générosité des premiers envers les seconds, à la «solidarité sociale». L'année 1991, centième anniversaire de l'encyclique sociale *Rerum Novarum* du «pape des ouvriers» Léon XIII, a été pour le pape Jean-Paul II, dans son encyclique *Centesimus Annus*, l'occasion de réénoncer la doctrine sociale de l'Église dans le nouveau contexte mondial. D'abord formulée en 1891, à l'époque du capitalisme arrivé à maturité, dans *Rerum Novarum*, cette doctrine sociale a été développée dans diverses encycliques dont les principales sont *Quadragesimo Anno* de Pie XI rédigée en 1931 à l'époque de la montée du fascisme et *Mater et Magistra* de Jean XXIII en 1961.

Compte tenu de l'écho qu'a eu la célébration de ce centenaire et de l'influence historique de la doctrine sociale de l'Église dans le mouvement ouvrier, il est important de rappeler dans quel contexte et avec quelles préoccupations cette doctrine sociale a été élaborée. «Le premier principe à mettre en avant, établit *Rerum Novarum*<sup>18</sup>, c'est que l'homme doit accepter cette nécessité de sa nature qui rend impossible, dans la société civile, l'élévation de tous au même niveau". Il en découle "la nécessité des inégalités et des souffrances" et "la nécessité de l'union", union entre "deux classes... destinées par la nature à s'unir harmonieusement et à se tenir mutuellement dans un parfait équilibre"<sup>19</sup>. Le contexte dans lequel *Rerum Novarum* est écrit est celui de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de la montée du socialisme et des organisations ouvrières. L'encyclique survient ainsi comme une attaque à ce mouvement fondé sur l'indépendance de classe. La volonté de casser ce mouvement et d'unir le travail au capital devait amener l'Église à encourager la création de syndicats regroupant les seuls travailleurs chrétiens en opposition aux autres travailleurs et au syndicalisme combatif.

Ces idées de base de la doctrine sociale de l'Église ont été développées par la suite dans *Quadragesimo Anno* qui invite à «tempérer...quelque peu le contrat de travail par des éléments empruntés au contrat de société» et incite «ouvriers et employés à participer en quelque manière à la propriété de l'entreprise, à sa gestion et aux profits qu'elle apporte». Poussant cette logique à sa

conclusion, *Quadragesimo Anno* prône l'organisation entière de la société selon une structure corporatiste:

On ne saurait arriver à une guérison parfaite que si à ces classes opposées on substitue des organes bien constitués, des «ordres» ou des «professions» qui groupent les hommes non d'après la position qu'ils occupent sur le marché du travail, mais d'après les différentes branches de l'activité sociale auxquelles ils se rattachent... La nature incline les membres d'un même métier à créer des groupements corporatifs, si bien que beaucoup considèrent de tels groupements comme des organes sinon essentiels, du moins naturels dans la société.

Au sein de ces groupements corporatifs, précise l'encyclique, «la primauté appartient incontestablement aux intérêts communs de la profession». Dans cet esprit, les organismes de défense des intérêts de classe, tels les syndicats, doivent se subordonner à la recherche de ces «intérêts communs» et «se donner pour tâche...de frayer la voie à ces organismes meilleurs, à ces groupements corporatifs....et d'arriver...à en procurer la réalisation»<sup>20</sup>. Aux paragraphes 98 à 102, le Saint-Père fait l'éloge du régime corporatiste italien mis en place par Mussolini. On lit en particulier: «Grèves et lock-out sont interdits. Point n'est besoin de beaucoup de réflexion pour découvrir les avantages de l'institution, si sommairement que nous l'avons décrite: collaboration pacifique des classes, éviction de l'action et des organisations socialistes, influence modératrice d'une magistrature spéciale».

La doctrine sociale de l'Église a alimenté les théoriciens du corporatisme d'État, tel qu'il a été instauré dans les années 20 et 30 dans divers pays d'Europe (outre l'Italie de Mussolini, l'Espagne de Franco, le Portugal de Salazar, l'Autriche de Dollfuss et Schuschnigg) et d'Amérique latine (le Brésil de Vargas, l'Argentine de Perón à partir de 1946). Il s'agit bien sûr dans ce cas de la forme extrême de la fusion entre capital et travail, du contrat social forcé, de l'expression violente de la participation qui impose la dissolution des organisations ouvrières indépendantes et leur remplacement par des structures d'intégration coercitives sous la tutelle de l'État.

*Mater et Magistra* reprend les idées de fond des deux encycliques précédentes comme la participation des travailleurs à la propriété et à la gestion de l'entreprise, leur «collaboration active et loyale» avec les employeurs, leur «intérêt à l'oeuvre commune». L'entreprise doit devenir «une communauté de personnes, dans les relations, les fonctions et les situations de tout le personnel»<sup>21</sup>.

Le pape Léon XIII est connu comme le fondateur de la doctrine sociale de l'Église, mais il est aussi celui qui a fait du thomisme la philosophie officielle de l'Église, y compris la conception de la société comme un corps dont les membres, tout en étant des membres individuels, ne sont qu'un, le corps social étant l'image de l'Église, corps mystique du Christ<sup>22</sup>.

Ces idées ont été véhiculées à l'intérieur du mouvement ouvrier par les organisations d'origine et de tradition chrétiennes. Au fil des

années, le vocabulaire a connu certaines adaptations. On a utilisé de nouvelles expressions comme la démocratisation de l'entreprise et de l'économie, l'autogestion et le pouvoir dans l'entreprise, la participation, la construction d'une société solidaire, la concertation entre partenaires sociaux, etc. Quelle que soit l'expression utilisée, le contenu demeure le même, celui de la bonne entente et de la conciliation, de l'union entre capital et travail dans la gestion économique, dans le respect de la propriété privée et par conséquent des privilèges qui en sont indissociables.

#### **CONCERTATION ET FORCE DU MOUVEMENT OUVRIER**

La concertation est vue par de nombreux observateurs comme la clé de la réalisation du plein emploi et du développement de mesures sociales avancées. Leur argumentation s'appuie sur l'expérience de certains pays «modèles» comme les pays scandinaves et plus particulièrement la Suède. S'il est vrai que les politiques favorables à l'emploi et à l'État-providence ont été réalisées dans ces pays dans le cadre du partenariat, il serait abusif d'en attribuer le succès au partenariat lui-même. Dans les pays «modèles» comme ailleurs, ces résultats positifs sont exclusivement à mettre au compte de la force syndicale et politique du mouvement ouvrier et à sa détermination à les défendre contre les velléités contraires du patronat.

Cette force syndicale et politique, le mouvement ouvrier a choisi de la déployer dans le respect de l'économie de marché, en alliance

avec le capital, dans la concertation. Plus précisément, dans cette position de force, il était en mesure d'imposer la concertation elle-même à un patronat par nature récalcitrant à partager la gestion de «ses» affaires, mais contraint d'accepter cette formule comme un pis-aller lui permettant de réaliser ce qu'il était devenu incapable de réaliser seul. En somme, la force du mouvement ouvrier lui a permis non seulement d'imposer ses revendications dans le cadre qu'est la concertation, mais d'imposer le cadre lui-même, c'est-à-dire la concertation, à un patronat qui n'y aspire nullement et qui s'empressera de s'en débarrasser aussitôt que les conditions politiques lui permettront de nouveau de gérer seul ses intérêts, de prendre seul ses décisions. L'histoire est riche de faits qui confirment ces réticences du patronat à partager son pouvoir, son acharnement à éviter tout empiètement réel sur ses droits de gérance<sup>23</sup>.

La faiblesse relative du mouvement ouvrier au Québec, en particulier en raison de son absence totale à son propre compte sur le terrain politique, explique en grande partie ses difficultés à réaliser ses objectifs de concertation. La présence du patronat au Forum pour l'emploi par exemple n'est que marginale si on la compare à l'implication syndicale. En nombre, les dirigeants d'entreprises occupent une place importante au Comité de parrainage, mais cela ne traduit pas le poids réel du patronat. Les chambres de commerce y sont représentées de même que l'Association des manufacturiers, mais des secteurs déterminants du monde des affaires ont refusé de s'associer à l'opération, comme le Conseil du patronat. Ce n'est

qu'à la fin de l'été 1991, près de deux ans après le Forum national de novembre 1989 et suite à des refus répétés, que ce dernier adhérerait finalement au Forum, mais pour organiser quelques jours plus tard, les 18 et 19 septembre à Montréal, son propre colloque sur l'emploi et la relance économique, sous le thème «Rendez-vous économique 1991».

Par ailleurs, les déclarations publiques de certains membres patronaux du Comité de parrainage en disent long sur leur attitude face à la concertation et face à l'emploi que le Forum a théoriquement pour tâche de promouvoir. En réponse aux appels du ministre Gérard Tremblay en faveur de la conclusion d'un pacte social assurant la paix syndicale en échange de la garantie d'un plancher d'emploi, le directeur québécois Richard Le Hir de l'Association des manufacturiers a exprimé ses réticences, d'une part, expliquant qu'un pacte social entre patronat et syndicats ne fait pas partie de notre culture nord-américaine de relations de travail d'autre part une garantie de plancher d'emploi lui paraît une aberration au moment où plusieurs entreprises se débattent pour survivre<sup>24</sup>.

La suppression de la Table nationale de l'emploi par le gouvernement libéral avec l'appui du Conseil du patronat est une autre démonstration de l'attitude du patronat en général face à un partenariat auquel il peut être acculé dans certaines circonstances, mais dont il s'empresse de se dégager aussitôt que les conditions le permettent.

## LE PARTENARIAT DE L'ASSAINISSEMENT

Contradictoirement, ce partenariat dans lequel on souhaiterait voir la condition sine qua non des progrès sociaux est voué à se transformer en instrument d'imposition des reculs commandés par la rationalité de l'économie de marché lorsque les difficultés économiques surgissent. Sous la pression des forces du marché, le partenariat axé sur le plein emploi, qui avait érigé l'Autriche en modèle, a, depuis 1987 en ce pays, fait place au «partenariat de l'assainissement». Ce partenariat est marqué par une «redéfinition des priorités sociales», par la mise en oeuvre d'une stratégie économique fondée sur la stimulation de l'offre, par l'abandon de la politique de soutien de l'emploi et par une rigueur budgétaire frappant les salaires du secteur public, la sécurité sociale, les régimes de retraite et les transferts, les prestations familiales et certains services sociaux qui seront désormais tarifiés. Les pressions déterminantes de l'économie mondiale ont en somme forcé l'Autriche à rentrer dans le rang, démontrant qu'un pays à lui seul, *a fortiori* un petit pays, ne peut indéfiniment ramer à contre-courant. L'adhésion éventuelle de l'Autriche à la CEE à la suite de la demande déposée en ce sens en juillet 1989, ne pourra que resserrer l'alignement des politiques du pays sur celles qui sont élaborées au sein de la communauté. Le seul partenariat sur lequel le mouvement ouvrier autrichien peut espérer compter est celui qu'il devra contribuer à construire avec le mouvement ouvrier des autres pays de la CEE pour contrer les politiques de recul imposées à la population.



À son tour, la Suède, où l'emploi et les mesures sociales ont su mieux résister aux tendances à l'oeuvre à l'échelle mondiale, est engagée dans la voie des reculs. Touchée par les vents conservateurs qui soufflent sur le monde occidental, comme le disait Olof Palme, elle a procédé, en 1990-1991, à une réforme fiscale qui réduit significativement la progressivité de l'impôt et alourdit le fardeau des taxes indirectes régressives. Des éléments de privatisation ont commencé à s'infiltrer dans un secteur public dont on veut «améliorer l'efficacité». En février 1990, le gouvernement suédois a traversé une crise majeure qui l'a forcé à démissionner. Son plan d'austérité, impliquant notamment un gel des salaires, et sa volonté d'interdire le droit de grève, ont déclenché une levée de boucliers des travailleurs (grèves sauvages), ébranlant par le fait même le consensus au sommet. Seul un adoucissement du programme d'austérité a permis la reconstitution d'un gouvernement dirigé par le parti social-démocrate. Comme l'Autriche, la Suède a décidé de tourner le dos à sa neutralité traditionnelle et soumis une demande d'adhésion à la CEE en novembre 1990. Comme l'Autriche, elle fera face, dans cette perspective, à l'obligation d'harmoniser ses politiques économiques et sociales avec celles de la CEE. Déjà, le gouvernement social-démocrate au pouvoir jusqu'au 15 septembre 1991 semblait «prêt à s'attaquer à la vache sacrée qu'est le plein emploi» et à renoncer à accorder de nouveaux crédits pour soutenir la politique active du marché du travail<sup>25</sup>. Sa défaite et son remplacement par une coalition de partis de droite ne peuvent désormais que renforcer cette tendance.

### UN FACTEUR D'AFFAIBLISSEMENT

Si le partenariat est imposé par la force du mouvement ouvrier, il est de manière contradictoire un facteur de son affaiblissement. Parlant de l'ÖGB, la Confédération autrichienne des syndicats, après plus de 30 années de participation à un partenariat institutionnalisé, Patrick Hassenteufel fait le constat suivant:

Son rôle au sein du Partenariat économique et social (...) a engendré une «démobilisation» sociale, comme le montre le très faible nombre de grèves. Dans le contexte économique actuel, générateur de menaces de déqualification, de chômage ou de dégradation des conditions de travail, il est possible que l'on assiste à l'apparition d'un mécontentement social croissant. Or l'ÖGB étant plus un élément de stabilisation sociale qu'un instrument de lutte pour les salariés, on peut se demander si la mobilisation (dans la mesure où elle se produirait) ne s'effectuera pas sous la forme de grèves sauvages comme dans les années soixante-dix<sup>26</sup>.

On peut aussi mentionner comme expression de cette démobilisation, l'érosion des effectifs syndicaux, même si ceux-ci demeurent encore relativement élevés par rapport à la moyenne mondiale:

L'ÖGB a perdu 40 000 membres entre 1981 et 1987, après en avoir gagné 110 000 entre 1973 et 1981. Le taux de syndicalisation est actuellement de 56% alors qu'il était de 65% dans les années soixante-dix et de 60% jusqu'au milieu des années quatre-vingt <sup>27</sup>.

Il serait imprudent de croire que l'affaiblissement en question n'ait de rapport qu'avec le nombre d'années d'implication dans des relations de partenariat, soit plus d'une génération dans le cas de l'Autriche. Plus près de nous, on peut constater le même type d'effet dans le cadre d'un partenariat qui en est encore à ses premiers balbutiements. À titre d'exemple, dans son Discours du budget présenté en mai 1991, le ministre des Finances du Québec, Gérard D. Lévesque, a annoncé une relance du Régime d'épargne-actions (RÉA), soit de nouvelles exemptions fiscales pour les nantis. Cette mesure survient au moment où TPS et TVQ accroissent l'iniquité et la régressivité du régime fiscal. Elle entraîne, pour le gouvernement un nouveau manque à gagner, de nouvelles «dépenses fiscales», alors qu'il ne cesse de répéter qu'il doit réduire ses dépenses faute de revenus suffisants. La responsabilité des organisations syndicales face à cette nouvelle injustice est de s'élever, au nom de toute la population travailleuse, tant contre la relance du RÉA que contre toute forme de régressivité des impôts et des taxes. Mais avec quelle ardeur la direction de la FTQ s'engagera-t-elle dans une bataille contre la relance du RÉA et ses exemptions fiscales lorsqu'on sait que le Fonds de solidarité qu'elle a mis sur pied doit son succès, dans une très large mesure, aux généreuses exemptions fiscales, qui sont accordées à ses actionnaires, et que le Fonds de solidarité s'est constitué en 1989 un «fonds RÉA» destiné à investir dans des entreprises inscrites au programme?

### DES OBJECTIFS CONVERGENTS?

«Patrons et syndicats ont des intérêts différents mais peuvent avoir des objectifs communs, notamment pour la création d'emplois», explique depuis quelques années Pierre Paquette, élu membre de l'exécutif de la CSN au 55e Congrès. Le moins qu'on puisse dire est que la subtilité est ici fragile. Marcel Dutil par exemple, P.D-G de Canam Manac, est membre du comité de parrainage du Forum pour l'emploi. Il a publiquement exprimé son attachement à la cause de l'emploi et il a relevé affectueusement Louis Laberge lorsque celui-ci est tombé de sa chaise au Forum national le 4 novembre 1989. Il est aussi connu pour les propos qu'il a tenus, en février 1986, devant la Chambre de commerce de Montréal pendant le débat sur le libre-échange avec les États-Unis: «Nos coûts de production, dans lesquels sont inclus les coûts sociaux», expliquait-il, «devront être équivalents à ceux de nos compétiteurs américains, sinon il n'y a aucun espoir de survie pour nos entreprises». Dans cette optique, les salaires des travailleurs, de même que les prestations d'assurance-chômage devraient être réduits aux niveaux américains; il faudrait également sabrer dans les régimes d'assurance-santé et de retraite. Ses «intérêts» entreraient-ils en conflit avec ses «objectifs»? Je laisse à d'autres le soin de répondre à cette question. En tout cas, ce «défenseur de l'emploi», invoquant les difficultés causées par la récession, n'a pas hésité à fermer brutalement son usine Candiv de Ville Saint-Pierre, en avril 1991, d'une manière telle que le président du syndicat des métallos, Clément Godbout, candidat désigné à la succession de Louis Laberge après l'intérim de

Fernand Daoust, l'a accusé de s'être comporté comme «la pire des multinationales»<sup>28</sup>. L'engagement de Richard Le Hir, autre membre du comité de parrainage du Forum, à défendre l'objectif de l'emploi, a déjà été signalé.

Entretenir l'illusion d'une communauté de vues entre patronat et syndicats a de lourdes implications. Une grande faiblesse du mouvement ouvrier au Québec est le fait qu'il n'a pas son propre parti politique avec son propre programme. Une attitude favorable à la concertation, cela va de soi, ne peut que contribuer à maintenir cette impasse. Dans la mesure où le patronat et ses partis sont vus comme pouvant poursuivre des objectifs communs à ceux de la population travailleuse, on s'accommode plus facilement de les voir gouverner «dans l'intérêt général». L'inexistence politique du mouvement ouvrier confine les travailleurs à se replier sur l'un ou l'autre des partis existants dont aucun ne défend le programme des travailleurs.

#### UNE VOIX DISCORDANTE

À contre-courant des appels à la concertation qui traversent actuellement le mouvement syndical, il faut signaler une voix discordante. Il s'agit de l'excellente *Déclaration sur la réorganisation du travail* des Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA) rendue publique en novembre 1989 <sup>29</sup>. Cette déclaration, explique son président Robert White, a été rédigée après une vaste

consultation auprès des sections locales. Elle vise à présenter une réponse aux diverses propositions d'association des travailleurs à la direction de l'entreprise, «à partir du point de vue des travailleuses et des travailleurs». White insiste sur le fait que «l'équipe» dont font partie les travailleurs n'est pas celle de la direction: «Nous n'acceptons pas le raisonnement qui veut que nous fassions partie de l'équipe de la direction, alors que d'autres travailleuses et travailleurs (...) sont nos ennemis qui doivent être vaincus au nom de la concurrence».

La déclaration des TCA apporte une véritable bouffée d'air frais dans un débat presque monopolisé par une orientation acquise à la participation. Il sera instructif de lui accorder l'attention qu'elle mérite en en citant de larges extraits qui tiendront lieu de conclusion.

Le patronat propose un éventail de programmes portant différents noms (concepts d'équipe, participation des employés...). Mais, quel que soit le titre utilisé, l'argument de vente est en même temps le bâton et la carotte: la menace de la compétitivité et la promesse d'une participation qui mènera supposément à un meilleur contrôle de la part des travailleurs, à une plus grande sécurité et à un travail plus agréable [...]

Cette «participation» et ses promesses sont des leurres [...]. Le patronat continuera de garder jalousement la clause des droits de gérance et de décider unilatéralement à quel moment il va moderniser, combien il investira, ce qu'il produira, [...]. La vérité, c'est que le but du patronat n'est pas de céder son pouvoir, mais plutôt de trouver des façons plus raffinées de l'accroître [...].

Ces programmes n'ont rien à voir avec la création d'un milieu de travail plus vivable pour les travailleurs. Malgré les beaux discours, le véritable but de ces programmes est de neutraliser la résistance des travailleurs face aux changements que le patronat veut mettre en oeuvre [...].

Le nouveau programme du patronat est une offensive élaborée [...] pour changer radicalement la façon de penser des travailleurs autant que la façon dont réagissent les syndicats. Plus précisément, l'objectif est de remplacer la solidarité des travailleurs par une identification totale aux objectifs de l'entreprise.

Peut-on compter sur le nouveau programme patronal pour garantir les emplois?

L'acceptation des visées du patronat ne garantira pas les emplois. En fait, le maintien de l'insécurité des travailleurs face à leur emploi, et par conséquent leur affaiblissement, est partie intégrante de ce nouveau programme patronal. Nos emplois continueront de dépendre des taux d'intérêt et des cours du change, des politiques gouvernementales et des développements internationaux, du pouvoir des entreprises d'exporter des emplois au nom de la maximisation du profit, et de notre capacité à rejoindre d'autres travailleurs et à nous mobiliser en vue du changement social.

Que dire de cette philosophie qui subordonne l'attitude face au travail à l'impératif de la compétitivité?

L'idéologie de la compétitivité est au centre du programme patronal [...]. Nous sommes perdants si nous acceptons la compétitivité comme point de départ. Dans les discussions ou les négociations basées sur la compétitivité, l'argument

final sera toujours: «Qu'est-ce qui est bon pour l'entreprise»? [...]

Accepter la compétitivité, c'est essayer de détruire des collègues dans d'autres établissements canadiens et des travailleurs dans d'autre pays industrialisés. [...]

Nous disons en fait non aux concessions et aux structures qui minent la solidarité syndicale.

Les employeurs qui proposent aux travailleurs «l'association» au niveau du travail, comme l'explique Bob White dans la présentation de la déclaration, sont ceux-là même qui s'opposent activement à tout changement législatif ou social majeur qui profiterait aux travailleurs et à leur famille (santé et sécurité, indexation, régimes de retraite, équité salariale...) et qui endossent la déréglementation, la privatisation et les réductions dans les programmes sociaux. Peut-on s'unir, au travail, à ceux-là mêmes qui nous combattent dans la société?

La lutte contre le programme patronal dans le milieu de travail n'est pas indépendante de la lutte plus globale contre le programme patronal dans notre société. En même temps que nous nous mobilisons contre un système fiscal régressif, contre l'affaiblissement de notre système d'assurance-chômage, ou en faveur de lois sur les fermetures d'usines, nous rappelons à nos membres que «l'équipe» dont ils font partie n'est pas celle de leur employeur et que «les adversaires» ne sont pas les autres travailleurs, mais bien ceux qui se situent de l'autre côté de la barrière sur ces questions.

Ces mises en garde à l'égard du partenariat, que je reprends avec enthousiasme à mon propre compte, provoqueront sans doute un



sentiment d'amertume chez ceux et celles qui, face à la dure réalité de la lutte pour la survie des régions et des localités, sont amenés honnêtement, en l'absence de perspectives globales réelles de développement, à rechercher des solutions dans la voie des «partenariats locaux».

Si on se place du point de vue des populations des localités, on peut facilement comprendre que celles-ci veulent se prendre en main, qu'elles ont perdu confiance dans des politiques gouvernementales indifférentes aux problèmes locaux et qu'elles sont amenées à voir dans le coude à coude local le seul moyen de s'en sortir. L'éloignement des grands centres combiné à l'étroitesse des liens, souvent familiaux, à l'intérieur de la population locale, pousse presque naturellement au partenariat; cela est d'autant plus vrai que l'isolement est plus grand et que la localité est petite. La question primordiale, celle de la survie, semble confiner à une solution, celle du partenariat.

S'il apparaît presque naturel dans le contexte isolé et étroit de la localité, le partenariat est-il pour autant susceptible de garantir le résultat recherché? Il n'y a là rien de moins sûr. Il faut plutôt reconnaître que la survie de la localité, et de la ou des entreprises qui en sont le fondement économique, continuera à dépendre non pas de la solidarité et des solutions locales, mais du cadre général externe à la localité, des contraintes de la concurrence, etc. Dans ce contexte, la localité demeure essentiellement vulnérable et le partenariat local ne peut d'aucune manière avoir valeur de stratégie. Cela ne veut pas

dire que le développement local est sans importance ou n'est pas une question pertinente. Cela signifie que le local n'existe pas par lui-même, qu'il est intégré dans un ensemble qui a sur lui une influence déterminante.

Tant aux niveaux local et régional que national, la «troisième voie» est-elle une perspective d'avenir? La question mérite de toute évidence d'être méditée sérieusement.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Une décennie de transitions, Vingt-septième exposé annuel*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1990, 88 pages.
2. *Op. cit.*, p. 57.
3. *Op. cit.*, p. 56.
4. RIOUX, M., «Aux Aciers Atlas de Sorel-Tracy - Un nouveau type de contrat économique», *Nouvelles CSN*, 324, avril 1991, p.9.
5. Le Code du travail fixe à trois ans la durée maximale d'une convention collective.
6. TREMBLAY, G., «Les entreprises doivent créer un nouveau modèle de succès au Québec», extraits d'un discours prononcé devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, reproduits dans *La Presse*, 17 avril 1991, p.B3.
7. RIOUX, M., article cité, *Nouvelles CSN*, 324, avril 1991, p.9.
8. Voir l'éditorial de DUBUC, A., «L'entente de Tracy: les germes d'un modèle québécois?», *La Presse*, 10 avril 1991, p.B2.

9. MASSON, C., «Des syndicats responsables: un baume sur la crise», *La Presse*, 24 avril 1991, p.B2.
10. *Ibid.*
11. PARENT, R., «Jean Campeau accède au Conseil du Fonds FTQ», *Le Devoir*, 25 janvier 1991, p.A5.
12. GIRARD, M., «Où la Caisse de dépôt place-t-elle notre argent?», *La Presse*, 27 mai 1991, p.C1.
13. *Rapport du Comité exécutif de la CSN*, 55e Congrès, 5 au 11 mai 1990, Montréal.
14. Ces documents ont été réunis dans un supplément de *Nouvelles CSN* intitulé «Relations de travail», avril 1990, 32 pages.
15. «La convention collective, son élargissement, son application», par Robert P.GAGNON, dans "Relations de travail", *op. cit.*, p.18-22.
16. «Syndicalisme», Cahier spécial, *Le Devoir*, 1er mai 1991, p.18.
17. *Idem*, p.8.
18. *Rerum Novarum*, Spes, Paris, 1932, 10e édition, troisième partie, p.24-25, paragraphe 14.
19. *Rerum Novarum*, p.27, paragraphe 15.
20. *Quadragesimo Anno*, Spes, Paris, 1937. Voir les paragraphes 72,90,94 et 98 à 102.
21. *Mater et Magistra*, texte intégral de l'encyclique avec Introduction de Claude Ryan, Les éditions du Jour, Montréal, 1961, p.55-59.
22. «De même que tous les membres du corps humain, pour nombreux qu'ils soient, ne forment cependant qu'un seul corps, de même en est-il des fidèles dans le Christ». Voir le document conciliaire «Lumen Gentium», Constitution dogmatique de l'Église promulguée le 21 novembre 1964 par le Concile Vatican II, dans *Vatican II, Les seize documents conciliaires*, Fides, Montréal, 1966, p.24.

23. Voir en particulier Louis GILL, *Les limites du partenariat. Les expériences social-démocrates de gestion économique en Suède, en Allemagne, en Autriche et en Norvège*, Boréal, Montréal, 1989, 156 pages, et Patrick Hassenteufel, «Le partenariat économique et social autrichien: l'évolution d'un système de relations professionnelles», *Revue française des affaires sociales*, 43e année, No 4, octobre-décembre 1989, p.129-160.
24. LECOURS, R., "Travail: Québec veut instaurer le "modèle allemand", *La Presse*, 5 avril 1991, p.A2.
25. «Schweden - Wikinger wüten wieder», *Der Spiegel*, No.51, 1990, p.155.
26. *Op. cit.*, p.155.
27. *Idem*, p.154.
28. *La Presse*, 25 avril 1991.
29. Des extraits de cette déclaration ont été publiés par *Le Devoir*, le 21 novembre 1989, sous le titre «La participation travailleurs-direction est un leurre».

## **PARTENARIAT, RAPPORTS ÉTAT-ENTREPRISE ET CONFIGURATION SPATIALE AU QUÉBEC**

**Pierre Delorme**  
**Département des sciences administratives**  
**Université du Québec à Hull**

Il y a, dans la société actuelle, des concepts qui suscitent à la fois les plus grandes manifestations d'enthousiasme et les inquiétudes les plus légitimes. La notion de partenariat présente certainement les caractéristiques de cette forme de cliché: elle renvoie, en effet, à une double vision contradictoire qui, dans un premier temps se présente comme la nouvelle voie pour réorienter le développement de la société et, dans un second temps, suggère une certaine méfiance à l'égard d'une vision par trop consensuelle du développement. La tendance qui, actuellement, nous paraît la plus répandue considère le partenariat comme la voie d'avenir pour assurer une meilleure harmonisation des actions de divers groupes, en vue d'assurer un développement adapté aux nouvelles conditions de la société moderne. Bien que cette vision soit fascinante, nous ne pouvons en rester là. Nous ne pouvons oublier que la notion de partenariat a aujourd'hui remplacé celle, tout aussi populaire au début des années 1980, de concertation qui, elle-même, tentait de résoudre l'échec des pratiques de consultation.

Comprendre la notion et les pratiques de partenariat nous renvoie donc à l'idée, directement liée, de consensus et à celle de conflit. On ne peut en effet, et nous en émettons l'hypothèse, saisir la portée théorique et pratique réelle de ce concept sans en comprendre à la fois ses dimensions consensuelle et conflictuelle. On ne peut passer sous silence que le partenariat surgit très souvent du conflit et que, grâce aux actions conjuguées de divers groupes ou organisations, les conflits se transformeront en consensus apparent, légitimant ainsi une gamme de valeurs ou d'institutions dans la société. Loin de vouloir présenter une vision résolument pessimiste du partenariat, nous cherchons plutôt à développer une dimension critique, à partir d'une analyse de rapports entreprise-État et de l'articulation de leurs interventions dans l'organisation spatiale du Québec. D'abord quelques remarques générales sur le partenariat.

#### **À PROPOS DU PARTENARIAT**

Dans sa forme récente, l'idée du partenariat émerge d'un contexte de crise: elle devient une voie de résolution de la crise économique et, de façon subsidiaire, de la crise financière de l'État de même que, plus généralement, de la crise des valeurs dans la société libérale moderne. Également, la difficulté de plus en plus évidente d'établir un consensus autour du rôle de l'État oblige la recherche de nouveaux liens, de nouvelles collaborations entre individus, groupes ou institutions. Pensons ici aux tentatives de revoir les formes de voisinage dans les quartiers urbains, ou encore aux nouveaux

rapports entre l'université, le gouvernement et l'entreprise privée pour nous convaincre du contexte de crise qui alimente la recherche d'un nouveau partenariat <sup>1</sup>.

Une étude critique du partenariat doit conduire à une interrogation sur ceux qui tirent profit de l'association entre divers groupes ou diverses institutions dans la société. Il faut aller derrière l'image, plus loin que la première observation, pour évaluer les réels bénéficiaires. Dans une relation parteneuriale, les partenaires ne sont que rarement égaux, et conséquemment, l'un d'eux devra-t-il se soumettre à la suprématie des autres? Le partenariat ne vient-il que légitimer la domination de groupes ou de classes sur d'autres? La notion de partenariat suppose que les intérêts des uns et des autres sont communs. Or, les recherches sociologiques et politiques les plus fines nous apprennent, depuis maintenant une bonne vingtaine d'années, à nous méfier d'une vision trop consensuelle des rapports sociaux. Une approche centrée à la fois sur le consensus et sur le conflit nous permet de mieux saisir le sens du développement des systèmes capitalistes libéraux.

Sur un plan plus pratique, l'étude du partenariat renvoie de nos jours à une nouvelle interprétation des rapports entre l'entreprise et l'État dans la société moderne. De nouvelles idéologies ciblent en effet ces deux institutions en les présentant comme les principales forces économiques capables de résoudre les crises que traversent les économies capitalistes. C'est par la conjugaison de leurs actions que

le développement sera assuré, rendant ainsi plus prospère la société dans son ensemble.

Il semble de plus en plus indispensable d'ouvrir une réflexion sur l'incidence des rapports entreprise-État sur le développement de la société, en tentant d'identifier les réels bénéficiaires de l'articulation des interventions des deux types d'organisation. C'est sur l'aménagement spatial que notre attention se portera en situant, dans un cadre d'analyse qui se veut davantage théorique qu'empirique et historique plutôt qu'actuel, les rapports entre l'entreprise et l'État qui ont eu l'organisation de l'espace québécois comme objet et finalité. Il nous paraît ainsi utile — voire essentiel — de comprendre le présent discours sur le partenariat, en regard d'une analyse des pratiques passées et aussi en fonction d'un rappel de grands débats théoriques qui ont tenté de saisir le rôle et les fonctions de l'État et de l'entreprise dans la société.

L'organisation de l'espace au Québec a historiquement pris forme à partir des besoins de l'entreprise privée. C'est elle qui détermina les lieux qui d'abord furent définis comme espaces de production et qui, par la suite, à cause des regroupements de population ainsi générés, furent redéfinis comme espaces urbains, comme villes. Il s'ensuit une configuration spatiale qui, à la base, est abondonnée essentiellement aux impératifs du développement capitaliste privé. Ce n'est que plus tard, soit à compter des années 1960, que l'État prendra réellement sous sa responsabilité l'aménagement spatial venant ainsi renforcer la dualité rural-urbain, centre-périphérie, déjà



résolument amorcée par les actions du secteur privé. Il s'ensuit une articulation ambiguë entre l'État et l'entreprise privée à partir de divers rapports de complémentarité entre les deux sphères - privée et publique. C'est là une forme de collaboration, de partenariat au sens large, qu'il faut comprendre afin, croyons-nous, de mieux saisir les enjeux actuels.

Les rapports entreprise-État doivent d'abord faire l'objet d'une interrogation théorique: une synthèse s'impose afin de mettre en lumière et comprendre les fondements des approches contradictoires qui étudient les relations entre l'entreprise et l'État à partir de perspectives différentes (consensuelle ou conflictuelle). Cette mise en situation permettra une meilleure compréhension des enjeux qui ont guidé les intervenants publics dans l'organisation politico-administrative de l'espace urbain et régional au Québec. De même, cette approche théorique et historique contribuera, nous l'espérons, à une meilleure interprétation des nouvelles formes de partenariat État-entreprise, propres aux années 1980 et 1990. Nous n'avons aucune prétention de saisir, dans leur complexité, les tenants et les aboutissants des enjeux actuels du partenariat entre le secteur public et le secteur privé; tout au plus souhaitons-nous lever le voile sur certaines contradictions entre les faits passés et les perspectives d'avenir.

## **L'ANALYSE DES RAPPORTS ENTREPRISE-ÉTAT<sup>2</sup>**

Le développement des économies capitalistes repose sur l'action conjuguée de deux intervenants majeurs, deux organisations qui représentent les fondements de la société libérale: l'entreprise et l'État. En affirmant cela, nous ne nions aucunement le rôle fondamental que jouent les regroupements - syndicats par exemple - dans le développement social; nous cherchons plutôt à présenter les deux éléments perçus par les observateurs et les analystes comme les pôles centraux de l'essor des sociétés modernes et comme les bases économiques et politiques du régime libéral. Comme le discours actuel préconise une intégration encore plus étroite des actions de l'entreprise à celles de l'État, il convient de jeter les bases théoriques des rapports entre les sphères publique et privée pour mieux cerner la nouvelle problématique du partenariat entreprise-État.

Les études sur les rapports entreprise-État nous placent devant des oppositions très marquées entre différents courants. D'abord, une approche américaine, largement répandue au Canada et au sein des associations de gens d'affaires, insiste sur l'apparente opposition et sur le conflit quasi permanent entre organisations privées et publiques<sup>3</sup>. Par ailleurs, on ne peut oublier les conclusions des travaux de la sociologie marxiste qui, en se détachant de l'apparente réalité, nous font découvrir la collusion insidieuse entre les actions de l'État et les intérêts de l'entreprise<sup>4</sup>. L'étude des rapports entre l'entreprise et l'État renvoie ainsi à une vision conflictuelle et à une vision consensuelle, directement conséquentes d'une approche

empirique ou d'une approche qui cherche une réalité différente derrière les apparences. Cette dernière approche paraît davantage insister sur le rapport structurel entre les secteurs privé et public que sur les oppositions entre les pratiques des deux catégories d'intervenants.

### **L'ÉTAT DANS LA SOCIÉTÉ: CONSENSUS ET CONFLIT**

L'État moderne est doté d'un ensemble d'institutions et de moyens pour intervenir dans la société civile et, de façon plus précise, dans les affaires privées. Par exemple, les mesures économiques, financières, monétaires et fiscales de l'État ont des conséquences directes ou indirectes sur l'entreprise privée. Mais au-delà de ces mesures ponctuelles, l'État possède un pouvoir unique qui le place au-delà de toutes les autres formes d'organisations: il détient le pouvoir exclusif de contrainte sur l'ensemble de la société. Ce pouvoir lui attribue l'autorité de prendre des décisions et de forcer leur application par tous les moyens qu'il jugera appropriés. On comprendra qu'aucune institution dans la société ne possède un pouvoir comparable.

Pour pusieurs, il peut sembler que l'État utilise ce pouvoir de façon exagérée en multipliant ses interventions auprès de l'entreprise privée. En effet, par de multiples moyens — sociétés d'État, entreprises mixtes, réglementation, dispositions fiscales, contraintes liées à l'État-providence, subventions, quotas, aide technique, aide à

la recherche, etc.<sup>5</sup> —, l'État vient aider l'entreprise ou limiter sa liberté d'action. Bien sûr, les effets de la lourde réglementation sur l'entreprise provoqueront les plus vives critiques de la part des gens d'affaires tout comme de ceux qui défendent aujourd'hui les valeurs du néo-libéralisme<sup>6</sup>. À l'opposé, plusieurs groupes de la société reprocheront à l'État ses générosités à l'endroit de l'entreprise privée — subventions, dispositions fiscales, etc. — alors que les véritables personnes nécessiteuses doivent faire face à des augmentations et à des multiplications de taxes qui les rendent de plus en plus vulnérables. Face à ses multiples interventions, directement observables, l'État doit ainsi affronter une double critique, contradictoire dans ses fondements et dans ses arguments.

Par ailleurs, l'État sera sollicité par diverses associations de consommateurs, d'environnementalistes, etc., pour contrer les actions de l'entreprise dans ses rapports à l'environnement. On reproche à l'État la timidité de ses interventions et ses réserves dans les contraintes qu'il devrait imposer au secteur privé afin de mieux protéger les personnes et leur environnement.

L'État doit ainsi affronter de multiples critiques directement liées à ses interventions et à ses choix. Tout en voulant préserver l'image d'une institution au service de la collectivité, de la société dans son ensemble, l'État ne peut concilier les intérêts contradictoires des classes sociales. On comprendra dès lors que ses actions provoqueront à la fois des appuis systématiques et des hostilités clairement affirmées. L'État est accusé d'être soit un instrument au

service du capital privé, soit un appareil au service des plus démunis, alors qu'il veut présenter l'image de l'institution qui, dans la société, est au service de tous, indifféremment de leur statut social ou financier. Ce sont là des conclusions auxquelles parviennent les analystes à partir de démarches d'observation empirique. Or, la complexité des rapports entreprise-État oblige à rechercher derrière la réalité directement observable certains liens, certains rapports, cette fois-ci plus structurels que conjoncturels.

Une approche de l'État centrée sur les rapports de pouvoir<sup>7</sup> nous entraîne vers une interrogation sur les causes et sur la logique des interventions de l'État. Étant l'institution concentrant les rapports de pouvoir dans la société, l'État peut ainsi intervenir pour favoriser parfois les uns, parfois les autres. Mais derrière ces actions ponctuelles, répondant aux effets de la conjoncture, l'État possède une fonction structurelle primordiale dans la société capitaliste, à savoir le maintien des conditions d'accumulation du capital. Si l'État, par certaines interventions paraît limiter la liberté d'action des entreprises privées, il maintiendra toujours en place les conditions générales favorables à la reproduction du capital. La gestion moderne de l'État signifie justement l'établissement d'un rapport permanent entre les actions contradictoires qui freinent, à court terme, les libertés de l'entreprise pour assurer, à long terme, la préservation des conditions d'accumulation et de reproduction des rapports sociaux. C'est dans cet esprit, au-delà des apparences et d'une réalité directement observables, que les rapports entreprise-

État prennent leur signification. Bien sûr, on ne pourra oublier les contradictions issues des interventions des deux organisations: la réglementation provoquera toujours la colère de l'entreprise et les subventions, ses sympathies; les réactions de la population, regroupée en associations seront toujours vives face aux interventions trop favorables à l'entreprise ou trop timides quant vient le temps de pallier les abus. Mais la signification réelle des rapports entreprise-État émergera d'une démarche analytique qui prendra ses distances face aux interventions quotidiennes de l'État pour tenter de saisir la logique sur laquelle reposent ces interventions. Il y aurait ainsi une micro-analyse qui témoignerait d'une vision conflictuelle des rapports entreprise-État et une macro-analyse qui en ferait apparaître les perspectives consensuelles.

La mise en évidence des rapports consensuels entre l'entreprise et l'État sur le plan structurel peut, nous en émettons l'hypothèse, s'observer à partir des actions et des non-actions de l'État relatives à l'aménagement de l'espace urbain et régional au Québec. Une nouvelle compréhension des rapports entreprise-État, fondée sur un regard historique de l'aménagement, pourrait guider une analyse de l'actuel discours sur le partenariat.

#### **RAPPORTS ENTREPRISE-ÉTAT ET AMÉNAGEMENT SPATIAL**

L'organisation politico-administrative de l'espace urbain et régional au Québec, à partir d'une volonté de prise en charge du secteur par

l'État remonte, pour l'essentiel, aux années 1960. C'est là une vision largement répandue dans les ouvrages québécois et passablement juste de la réalité. Toutefois, un retour sur les années précédentes permet une saisie plus complète des données et une meilleure mise en situation des relations entre les actions étatiques et celles de l'entreprise privée quant à l'organisation spatiale du Québec.

L'histoire du développement urbain du Québec nous force à constater que le XIX<sup>e</sup> siècle et environ la moitié du XX<sup>e</sup> siècle sont caractérisés par un laisser-faire presque généralisé. Les interventions de l'État visant à planifier l'aménagement du territoire sont à toutes fins utiles inexistantes. Les actions étatiques de cette époque visaient plutôt un encadrement des institutions municipales qu'une planification de leur développement. Force est alors de constater que les principales actions, qui auront comme effet d'aménager de nouveaux espaces urbains ou de transformer les espaces existants, émergent des besoins de l'entreprise privée. En effet, il s'est établi un lien étroit entre l'industrialisation, au cours de phases successives de développement, et l'urbanisation de la société québécoise. Bien que l'urbanisation — principalement autour de Québec, Montréal et Trois-Rivières — soit déjà amorcée au moment où s'engagent les phases décisives de développement industriel du Québec, le progrès économique aura comme conséquences directes de renforcer la structure urbaine existante, en redéfinissant la vocation des villes, et d'accélérer le mouvement vers l'urbanisation

généralisée de la société<sup>8</sup>. La croissance urbaine du Québec paraît ainsi liée de très près aux différentes phases de son développement industriel.

Un recul historique nous fait constater que c'est l'entreprise privée qui provoque la réutilisation de l'espace québécois et sa transformation à des fins industrielles. Les entreprises alors en développement s'installeront librement sur l'ensemble du territoire, provoquant des déplacements importants de la population qui tente alors d'aller y travailler. Dès la première phase d'industrialisation — 1860-1900 — les villes existantes connaîtront des changements significatifs dans leurs missions et d'autres villes seront créées ou redéfinies en fonction du développement industriel capitaliste. Comme le souligne L. Trottier:

"... plusieurs petites villes, notamment dans la plaine de Montréal, atteintes plus tôt par le chemin de fer, attirèrent l'industrie, surtout textile, dès la deuxième moitié du dix-neuvième siècle et connurent une croissance rapide pendant quelques années. Plusieurs autres petites villes furent créées dans les régions périphériques par suite de la mise en valeur des ressources hydrauliques et forestières, ainsi que de gisements miniers, en particulier l'amiante."<sup>9</sup>

Cette période verra également Montréal se renforcer et s'affirmer comme le centre de l'activité économique, rassemblant depuis le milieu des années 1870, au moins la moitié de toute la population urbaine du Québec. Suivant les impératifs industriels, la suprématie de Montréal s'affirmera sur la ville de Québec qui connaîtra une



période de stagnation démographique et économique jusqu'à la redéfinition de sa mission principale comme capitale administrative de la province.

Le début du XX<sup>e</sup> siècle correspondra à une nouvelle phase dans le développement industriel du Québec. Un nouveau redéploiement industriel sur tout le territoire sera conditionné par l'utilisation, par les industries, de l'énergie hydraulique. Les producteurs privés s'établiront librement le long des cours d'eau, redéfinissant ainsi la vocation de plusieurs villes qui, jusqu'alors, avaient une mission commerciale, ou contribuant à la création de villes nouvelles. Ce mouvement ne fera que s'accélérer dans les années qui suivront et particulièrement à partir de la Première Guerre mondiale alors que l'on verra s'implanter au Québec la grande entreprise étrangère attirée surtout par l'abondance et le faible coût de l'énergie.

Ce survol, très sommaire, des premières phases du développement industriel du Québec nous montre le lien étroit entre l'industrialisation et l'urbanisation. De plus, il nous indique que le développement urbain que connaîtra le Québec au cours de ces périodes correspond essentiellement aux besoins et aux impératifs de l'entreprise capitaliste. On peut facilement imaginer que ce laisser-faire dont profite l'entreprise privée sera lourd de conséquences pour la qualité de vie dans les villes: problèmes aigus de logement, de transport, de santé, etc.

Jusqu'alors sans planification aucune par l'État, les villes québécoises seront incapables de satisfaire les besoins fondamentaux de leurs résidents et posséderont alors tous les éléments d'une véritable crise urbaine. Ce sont là les conséquences d'une organisation spatiale abandonnée entièrement aux exigences de la production économique privée en développement.

Cette démarche de réutilisation de l'espace en fonction des besoins de l'entreprise se poursuivra dans les étapes ultérieures de l'industrialisation de la société québécoise. Par exemple, la réorientation définitive de l'économie québécoise à partir des années 1950, en fonction d'un développement accéléré du secteur tertiaire, connaîtra des conséquences sur l'organisation de l'espace urbain et régional. Le territoire sera découpé en espaces de production et de gestion dans un rapport de complémentarité. On assistera progressivement à la redéfinition des fonctions du centre-ville, axées sur la gestion de l'activité économique, et à un étalement vers la périphérie des unités de production. Les besoins de logement et de transport seront en conséquence complètement redéfinis et adaptés aux nouvelles exigences de l'économie capitaliste. C'est la ville et ses habitants qui s'ajustent aux impératifs du développement économique: après avoir déterminé un réseau urbain correspondant aux besoins de l'expansion industrielle capitaliste, les développements qui modifient la structure économique, à partir des années 1950, provoquent une réutilisation du réseau urbain en fonction de besoins nouveaux.

Le laisser-faire semble la formule privilégiée dans les rapports de l'entreprise à l'espace québécois. Cela ne signifie toutefois pas que l'État soit totalement absent mais plutôt que les interventions qu'il amorcera au cours du XX<sup>e</sup> siècle ne s'opposeront pas au modèle d'aménagement déjà existant, allant même jusqu'à privilégier les besoins de l'entreprise par rapport à ceux de la population.

C'est principalement à partir des années 1960 que la présence de l'État deviendra indispensable pour planifier, de façon centrale, l'espace québécois. Toutefois, avant ce tournant décisif dans l'histoire du Québec, certaines actions étatiques avaient déjà amorcé ce qui deviendra la position gouvernementale québécoise en regard de l'aménagement. Les interventions, avant 1960, annoncent les formes d'encadrement et les contrôles politiques et administratifs qui détermineront plus tard l'organisation de l'espace québécois. Les nouveaux acteurs, à partir des années 1960, pourront s'appuyer sur les acquis des générations précédentes pour renforcer la domination de l'État alors en pleine construction et articuler ses actions à celles de l'entreprise.

Avant 1960, les actions de l'État, bien que timides et limitées, s'orienteront dans le sens d'une codification et d'une stratification des villes québécoises, à partir d'un ordre de grandeur et selon leur degré d'urbanisation. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le territoire québécois se trouve partagé en trois grandes catégories de municipalités: celles qui relèvent du Code municipal (au moins 300

habitants), celles qui sont assujetties à la Loi des cités et villes (2000 habitants pour les villes et 6000 pour les cités) et enfin, les municipalités régies par une charte spéciale (Montréal et Québec). De plus, pour renforcer le contrôle central sur l'activité des municipalités, le gouvernement créa, en 1918, le ministère des Affaires municipales auquel il adjoindra, en 1932, la Commission municipale du Québec. Ces instruments légaux et institutionnels peuvent dès lors forcer les municipalités à s'ajuster aux conditions d'évolution de l'industrialisation de la société québécoise.

Dès ses premières interventions, on le constate, l'État procédera à un choix: il inscrira ses actions dans le prolongement et le renforcement des besoins de l'économie capitaliste au lieu de forcer les entreprises à respecter de façon rigoureuse l'environnement humain et physique dans lequel elles évoluent. La planification de l'espace que les experts, désormais en fonction à Québec, mettront en place après 1960 s'inscrira dans cet esprit de normalisation et d'encadrement des rapports économiques et sociaux. Loin de vouloir redonner aux Québécois l'utilisation de leur territoire en fonction de leurs besoins fondamentaux, les multiples actions de l'appareil québécois après 1960 viendront marquer du sceau législatif la démarcation entre les besoins de la population et ceux de l'entreprise. La priorité sera accordée à l'essor économique et conséquemment à l'entreprise capitaliste.

D'une part, les grands projets — rapports de commissions d'enquête (La Haye, Castonguay), création des communautés urbaines en

1970, des municipalités régionales de comtés (1980), réformes de la démocratie municipale et de la fiscalité municipale (1979 et 1991), — ou, d'autre part, les actions à caractère plus ponctuel, touchant le logement, le transport, la santé, s'inscriront dans l'ordre accordé par l'État aux priorités urbaines. L'État tentera de pallier les conséquences d'un véritable désordre urbain engendré par le développement industriel plutôt que de s'attaquer aux causes des inégalités. En articulant ses politiques gouvernementales aux impératifs du développement industriel, l'État est devenu partenaire de l'entreprise privée et protecteur des conditions nécessaires à son développement. Et il faut bien comprendre que les intérêts de la population et ceux de l'entreprise étant en opposition, l'État favorise ainsi le maintien des rapports de domination au sein de la société. Donc, au-delà des apparents conflits entre les actions de l'État et les réactions de l'entreprise, il faut bien voir les rapports de complémentarité, sur le plan structurel, entre les interventions de l'État et les besoins de l'entreprise à court, moyen et long termes.

## CONCLUSION

Les rapports entreprise-État, nous le constatons, s'inscrivent dans une réelle problématique: ils renvoient à la fois à une vision consensuelle et à une approche conflictuelle. En conséquence, il faut, nous l'avons souligné, questionner la réalité derrière les conflits apparents qui illustrent quotidiennement les relations entre l'entreprise privée et l'État. Nous devons découvrir l'écart

significatif que l'on retrouve entre les discours et les pratiques: les débats sur les positions contradictoires entre les visées de l'État et celles de l'entreprise quant au développement économique cèdent la place à une forme subtile de liens et de complémentarité entre les interventions de l'État et les besoins de l'entreprise. Notre survol historique des politiques urbaines au Québec nous permet précisément de mettre en lumière la nature des liens qui, au-delà des apparences, unissent l'entreprise et l'État au sein d'un processus complémentaire de rationalisation de l'espace.

En conséquence, nous ne pouvons qu'être inquiet quand la voie de l'avenir du développement économique du Québec semble irrémédiablement s'inscrire dans une forme plus développée de partenariat entre l'entreprise et l'État. Si l'histoire de l'urbanisation québécoise permet d'entrevoir les perspectives d'avenir, il paraît probable que les besoins réels de la population devront être soumis aux impératifs du développement de l'entreprise. Et comme les deux catégories de besoins sont contradictoires, l'État devra, aujourd'hui comme hier, procéder à un choix; il y a fort à parier qu'il inscrira ses actions dans une logique de continuité que les choix précédents.

Certes, il faut revoir les modes de collaboration entre groupes, classes ou institutions pour assurer le développement de la société avec des outils appropriés aux années 1990. Et, certainement, la notion de partenariat continue à susciter une grande fascination. Notre brève étude des rapports entreprise-État sur le plan de l'organisation spatiale du Québec nous porte cependant à questionner

la portée réelle des nouvelles formes de partenariat que l'on voudrait développer et à nous interroger sur les réels bénéficiaires de cette collaboration. Le rappel des expériences passées permettra peut-être d'éviter de répéter les mêmes erreurs.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Pour une analyse détaillée des formes de partenariat, voir L. Gill, *Les limites du partenariat*, Montréal, Boréal, 1989; Romefort, de A., *Promouvoir l'emploi, convivialité et partenariat*, Paris, Éd. L'Harmattan, 1988.
2. Nous avons procédé à une étude théorique plus détaillée des rapports entre l'entreprise et l'État dans notre texte "Les rapports entreprise-État: éléments d'une problématique", in Delorme, Pierre (éd.), *Théories et pratiques actuelles du management*, Sillery, PUQ, 1990, p. 141-166.
3. Voir notamment Dunlop, J.T. (éd.), *Business and Public Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1980; Carroll, A.B., *Business and Society, Managing Corporate Social Performance*, Boston, Little, Brown and Company, 1981; Banner, D.K., *Business and Society: Canadian Issues*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1979.
4. Voir O'Connor, J., *The Corporations and the State*, New York, Harper and Row, 1974; L. Panitch (éd.), *The Canadian State, Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977; N. Poulantzas (éd.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976; *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978.
5. Sur les modes d'intervention de l'État, voir le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (Rapport MacDonald), Vol. 1, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 27-28.
6. Notamment Lepage, H., *Demain le capitalisme*, Paris, Livre de poche, 1979.

7. Voir Badie , B., et P. Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979; Miliband, R., *The State in Capitalist Society*, New York, Basic Books, 1969; Birnbaum, P., *La logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.
8. Delorme, P., *L'ordre urbain*, Hull, Asticou, 1986 et "Décentralisation municipale et pouvoir technocratique", in Bélanger, Y. Lepage, L., (éd.), *L'administration publique québécoise: évolutions sectorielles 1960-1985*, Sillery, PUQ, 1989, p. 201-223.
9. Trottier, L., "L'urbanisation au Québec", in *Annuaire du Québec 1973*, Gouvernement du Québec, 1973, p. 61.



## **POLITIQUES URBAINES, PLANIFICATION ET PARTENARIAT À L'ÈRE POSTMODERNE**

**Pierre Hamel  
Faculté de l'aménagement  
Université de Montréal**

Le thème du partenariat soulève des interrogations et des controverses, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Alors que pour certains cette notion et les expériences qu'elle évoque permettent d'amorcer une véritable recomposition sociale (Klein, 1991), pour d'autres le partenariat s'avère plutôt un moyen souple de régulation en faveur du capital (Keating, 1991). Ainsi, selon le premier point de vue, le partenariat est compatible avec une vision "communautaire" du développement, et d'après le second, il permet surtout aux élites politiques de mettre de côté les programmes sociaux et d'intervenir davantage au bénéfice des entreprises, et ce au détriment des populations locales.

C'est dire que les avantages du partenariat pour la collectivité posent un problème d'interprétation. Au-delà de la multiplicité des formes qu'il emprunte — lesquelles varient en fonction des expériences évoquées, du partage des responsabilités, de l'équilibre dans les échanges entre les partenaires —, le partenariat n'en conserve pas moins certains traits généraux. Disons d'abord que cet arrangement socio-économique doit faire face à des contraintes économiques et

institutionnelles. Ensuite, du moins sur le plan des principes, il suppose de la part des partenaires la formulation d'un consensus autour de l'idée de responsabilité. Sous cet angle, il est indéniable que le partenariat se trouve au coeur des processus de restructuration des politiques urbaines qui ont été amorcées dans les sociétés complexes depuis le début des années 1980.

Cela dit, il reste que le partenariat, tout comme le développement local d'ailleurs, demeure une idéologie controversée dont les retombées paraissent incertaines. Au départ, l'idée repose sur le principe que les partenaires provenant du secteur public d'une part, et du secteur privé d'autre part, peuvent travailler conjointement à réaliser un projet pour le bénéfice de l'ensemble de la communauté tout en poursuivant leurs finalités respectives (Stephenson, 1991). D'entrée de jeu, il est difficile de passer sous silence les difficultés auxquelles doivent faire face les administrations municipales qui s'engagent dans ce type de démarche. Il est difficile d'ignorer le fait que les ressources investies dans les projets de partenariat proviennent en bonne partie des finances publiques et, de ce fait, soulèvent des questions d'équité en ce qui a trait aux bénéficiaires ultimes de ces investissements. De surcroît, c'est l'efficacité de ces partenariats qui est mise en doute, eu égard aux compromis auxquels sont conviés les acteurs en présence. Enfin, l'idée de partenariat risque toujours de dégénérer sous une forme de néocorporatisme qui peut avoir pour effet de marginaliser les organismes les moins bien organisés, en particulier les groupes qui proviennent du milieu communautaire. En outre, dans quelle mesure ces groupes peuvent-

ils faire contrepoids aux intentions des entreprises qui s'y engagent généralement à partir d'une vision de rentabilité à court terme de leurs investissements? Il y a là une responsabilité politique qui ne doit pas être laissée exclusivement aux acteurs du milieu communautaire. Comme le souligne Max O. Stephenson (1991:118):

If public-private partnerships are not inevitably to deteriorate into zero-sum relationships, those who exercise political authority must temper their enthusiasm for the development that the private sector can deliver with a clear-eyed recognition of the fact that their partners will not necessarily share either their goals or their responsibilities. Elected officials must mobilize coalitions of support within the community with perspectives different from those embraced by business. In practice, this means that policy makers must develop governing coalitions that include, but are not limited to, the business sector.

Cependant, n'est-ce pas là accorder une responsabilité trop grande, voire démesurée, aux instances politiques? N'est-il pas risqué de faire confiance à la classe politique et aux pouvoirs publics pour rétablir un équilibre socio-économique lorsque nous savons que l'autorité politique demeure en position précaire, surtout en période de crise? Ces questions nous conduisent à nous interroger sur le rôle de la planification et des politiques urbaines et sur les relations qui prévalent dès lors entre la société civile et la société politique.

Le sens que revêt le partenariat, compte tenu de l'utilisation qu'en font tant la classe politique que les agents socio-économiques, nous

invite à considérer sa nature et sa portée sous trois angles complémentaires soit : 1) un angle théorique qui coïncide avec la critique du processus de modernisation tel que mis de l'avant dans le débat sur le postmodernisme et la postmodernité; 2) un angle politique qui considère la crise de la planification étatique à partir de l'exemple des politiques urbaines en les resituant dans leur contexte; 3) un angle social qui prend en compte la configuration des rapports sociaux et aborde les choix des acteurs à l'égard des politiques urbaines en accordant une attention spéciale aux compromis qu'ils formulent.

Ces trois angles constituent en quelque sorte trois niveaux d'analyse qui visent à éclairer le sens du partenariat à l'ère postmoderne dans le but de nous aider à mieux évaluer les controverses dont il est l'objet. Au départ, il ne s'agit pas de prendre parti en faveur des vertus habituellement associées à la promotion du partenariat ni, à l'inverse, d'en formuler une critique éclairée. Plus simplement, nous visons à mettre en perspective les principales composantes d'un phénomène controversé dans le but de mieux situer son ampleur et sa signification sociopolitique.

#### **LE DÉBAT MODERNE — POSTMODERNE ET SES INCIDENCES SUR L'ANALYSE DES POLITIQUES URBAINES**

Alors que, pour les architectes, le courant postmoderne — ou ce que l'on a désigné par ce terme — ne constitue plus une référence

obligée, dans le domaine des sciences sociales, les interrogations soulevées par la crise de la modernité — notamment par les tenants du courant postmoderne —, en particulier en ce qui concerne l'étude de la planification et des politiques urbaines, sont loin d'être résolues. C'est que la crise des politiques urbaines correspond à la remise en question profonde du modèle de gestion étatique tel qu'il a été mis en place lors des années d'expansion d'après-guerre. Cette crise a forcé tous les États des pays de l'OCDE à opter pour des modèles de gestion plus souples, faisant appel entre autres à la décentralisation et la participation des usagers (OCDE, 1987) .

Il n'est pas nécessaire de reprendre ici les analyses qui ont été faites de la crise de l'État-providence dans les années 1980 ainsi que de ses principales manifestations (Rosanvallon, 1981; Gilbert, 1983; Ewald, 1986). Rappelons que tous s'entendaient sur la remise en cause des valeurs qui l'accompagnaient, sur la nécessité de réévaluer le compromis social et les principes de redistribution sur lesquels l'État-providence prenait appui, et de revoir les notions de responsabilité et de solidarité au coeur de cette problématique.

Ce sont en bonne partie ces éléments de crise et les remises en question qu'elles ont provoquées, que l'on trouve évoqués dans les analyses de penseurs postmodernes. Ceux-ci les articulent toutefois à des doutes plus profonds au sujet des limites, voire de la faillite du projet moderniste.

Le point de départ de ces analyses est multiple. S'il est vrai que la plupart du temps les chercheurs n'ignorent pas les effets de la crise économique et politique engendrée par les transformations du mode de production capitaliste, ils situent volontiers leur réflexion sur un plan axiologique et mettent en cause la modernité dans ses prétentions normatives et historicistes. C'est d'abord et avant tout la rationalité des Lumières qui est critiquée, tant à cause de son caractère oppressif qu'à cause de son refus d'accepter l'hétérogénéité du social (Docherty, 1991).

On peut rappeler que le postmodernisme s'est exprimé dans le domaine de l'architecture et des arts en général aussi bien que sur le terrain des sciences sociales à partir d'une critique radicale des principes qui se trouvent à la base du projet moderniste. Il est difficile de résumer en quelques lignes une "mission" qui s'est déployée sur plus de deux siècles d'histoire universelle. Les lieux communs qui servent habituellement à décrire le projet que ses protagonistes cherchaient à réaliser ne sont sans doute pas sans fondement. L'idéologie du progrès, l'idée de contrôle social ou encore le symbole de la machine qui a marqué profondément l'ère industrielle, voilà les éléments qui, conjugués au principe de "standardisation" et d'universalité, ont été le plus souvent utilisés pour représenter et opérationnaliser la modernité.

Sur le plan de l'architecture et de l'aménagement, le projet moderniste préconisait une subordination des formes aux fonctions. C'est ce que ses principaux défenseurs exprimaient en suggérant une

modélisation des activités urbaines fondamentales regroupées autour de quatre fonctions majeures et hiérarchisées (habiter, travailler, se recréer et circuler) telles que Le Corbusier les avait définies dans La Charte d'Athènes en 1933 pour le CIAM (Congrès international de l'architecture moderne) dans le but de présenter la "doctrine de l'urbanisme moderne" (Tribillon, 1991:84).

Cette mise en oeuvre du projet moderniste dans le domaine de l'aménagement a conduit à un accroissement de la ségrégation sociale dans la ville à partir d'une vision autoritaire de l'organisation de l'espace. En dépit de certains aspects positifs que l'on peut rattacher au fonctionnalisme moderniste, la planification urbaine qui s'en est inspirée n'a pas su résoudre les problèmes les plus graves que vivent les grandes métropoles, lesquels, depuis le début du siècle, se reproduisent inlassablement avec une étrange impression de déjà vu. Henri Lefebvre, en rappelant la faillite de l'urbanisme moderne, posait la question suivante: "comment et pourquoi tant de recherches et de mises en perspective n'ont-elles pas abouti à la réalisation d'une cité vivante et vivable?" (1991:16). La réponse est sans doute moins importante pour l'instant que la question elle-même. Cette dernière exige que nous nous interroguions d'une manière plus innovatrice que nous n'avons su le faire depuis le début des années 1970 — alors que la sociologie et la géographie urbaines tentaient de renouveler la pensée sur la ville — sur les pratiques de l'aménagement et les savoirs scientifiques qui leur ont tenu lieu de fondement.

Le postmodernisme ne se résume ni ne se réduit à une critique du projet moderniste. Ce qu'il évoque d'abord, et cela à la fois sur le terrain de l'esthétique et sur celui de l'éthique, c'est une affirmation de la pluralité des styles, des opinions, des points de vue ainsi qu'un rappel de la diversité existentielle des expériences individuelles. En offrant aux individus et aux groupes minoritaires, autrefois marginalisés, la possibilité de se faire entendre, le postmodernisme rompt avec les velléités totalitaires inscrites dans la rationalité des Lumières. Cela ne signifie pas pour autant que certains éléments de continuité propres à la modernité ne perdurent pas à l'ère postmoderne. Il reste que sur le plan de la forme urbaine, le postmodernisme introduit la prépondérance du marché sur la place, redéfinit la configuration des rapports entre l'usage public et l'usage privé de l'espace en écartant les clivages traditionnels — voire les exclusions — qui prévalaient entre l'espace public et l'espace privé, tout en favorisant le recours à la décentralisation pour la production et la gestion des espaces métropolitains (Zukin, 1988).

Plus fondamentalement, ajoutons que les valeurs que préconisent les postmodernes en reprenant à leur compte plusieurs éléments mis de l'avant par les mouvements culturels ou par certains mouvements sociaux comportent à la fois un versant positif, qui s'articule à une représentation et à une défense de la différence (Lyotard, 1979), et un versant négatif, qui fait "voler en éclats" les valeurs de la modernité (Goodchild, 1990). Le thème de la différence, sous des versions multiples — discontinuité, déconstruction, dispersion, démystification, etc. — se trouve donc résolument au centre de la



problématique du postmodernisme. Comme le souligne Ihab Hassan au sujet de ces expressions:

"Such terms express an epistemological obsession with fragments or fractures, and a corresponding ideological commitment to minorities in politics, sex and language... totalisation in any human endeavour is potentially totalitarian" (cité par Goodchild, 1990 : 120).

En même temps, il est difficile d'imaginer que cette affirmation soit possible sans qu'elle ne prenne le contrepied de tout ce qui l'entrave, à commencer par les modèles hérités de la modernité:

"In the postmodern tension between the local and the international, between a domestic 'culture' and the flight from that culture, there is a replacement of a principle of identity with a principle of difference or alterity" (Docherty, 1991: 20).

D'une manière très schématique, nous pouvons regrouper sous trois types d'interprétation distincts et opposés les lectures qui ont cours sur la postmodernité. D'abord le premier type regroupe ceux qui n'y voient qu'une mode artistique ou une "boîte noire" (Habermas, 1988:23) ou qui l'interprètent comme une tendance néo-conservatrice qui s'oppose aux possibilités d'émancipation et d'universalisme que met de l'avant la modernité. Dans cette perspective, l'idée de postmodernité est résolument à ignorer ou à combattre.

Les tenants du deuxième type d'interprétation reconnaissent au contraire que les postmodernes introduisent des interrogations ou des éléments de critique pertinents, capables de rendre compte en partie des difficultés ou des crises des sociétés actuelles. Ils considèrent de ce fait que les postmodernes sont justifiés de faire valoir certains éléments de discontinuité pour rendre compte de la complexité du social et des transformations qui le bouleversent. En même temps toutefois, ils affirment que le paradigme de la modernité demeure capable d'intégrer ces éléments. Des exemples de ce type d'interprétation nous sont fournis par Harvey (1989) relativement à l'analyse des changements culturels et urbains survenus dans les pays occidentaux à la suite de la Deuxième Guerre mondiale, et par Beauregard (1989) à propos de la planification aux États-Unis.

Enfin, le dernier type d'interprétation va dans le sens d'une affirmation non seulement de la pertinence du postmoderne, mais aussi de la faillite du projet moderniste et, donc, de la nécessité de son remplacement. Jean-François Lyotard (1989: 115-116) parle de "déclin" du projet moderne:

L'idée générale est triviale: nous pouvons observer et établir une sorte de déclin dans la confiance que les Occidentaux des deux derniers siècles plaçaient dans le principe du progrès général de l'humanité. Cette idée d'un progrès possible, probable ou nécessaire, s'enracinait dans la certitude que le développement des arts, des technologies, de la connaissance et des libertés serait profitable à l'humanité dans son ensemble.

Pour les tenants de cette interprétation, le postmodernisme nous oblige à la fois à revoir notre vision traditionnelle du monde héritée du rationalisme des Lumières et à redéfinir nos catégories d'analyse. Ainsi, comme le mentionne Denis Crow (1990), le courant postmoderne nous oblige à réintroduire les aspects culturels dans nos analyses de la planification et nous permet ainsi de mieux comprendre l'expérience urbaine vécue à des échelles multiples, en fonction d'une temporalité non séquentielle.

Vue sous l'angle de ce troisième type d'interprétation, l'analyse des politiques urbaines doit tenir compte des effets engendrés par ces politiques sur les populations locales et sur leurs conditions de vie compte tenu de leur hétérogénéité. En ce sens également, une attention particulière doit être accordée aux arrangements politico-institutionnels sur la scène locale, dont héritent en bonne partie les collectivités mais qu'elles contribuent également à produire et à transformer.

Il reste qu'une telle analyse s'inscrit dans le contexte d'une restructuration de l'économie internationale avec ses tendances à la globalisation des marchés, lesquelles obligent les gouvernements nationaux à revoir, entre autres, leurs politiques urbaines, en accordant un rôle accru aux instances locales pour le développement économique. Mais est-ce à dire que les milieux locaux possèdent les ressources et la légitimité politique suffisante pour être en mesure de s'ajuster aux conditions qui accompagnent ou qu'instaure la réalité postmoderne?

### **LA CRISE DE LA PLANIFICATION ÉTATIQUE: L'EXEMPLE DES POLITIQUES URBAINES**

La résurgence de problématiques de développement local au cours des années 1980 correspond à un nouvel arrangement institutionnel, tant sur la scène locale que dans les rapports qui existent entre les instances centralisées et les pouvoirs locaux (Klein et Gagnon, 1989; Lévesque, Joyal et Chouinard, 1989; Hamel et Jalbert, 1991). Comme le mentionne Margit Mayer (1989:14), étant donné le nouveau contexte économique qui prévaut à l'échelle internationale, compte tenu entre autres des exigences de l'accumulation flexible, mais étant donné aussi les restrictions financières imposées par les paliers de gouvernement centralisés aux collectivités locales, les villes et leurs structures politiques doivent jouer un rôle d'entrepreneur plus direct que par le passé:

Under these competitive conditions, and exacerbated still by the curtailing of their financial resources through national austerity politics, cities and regions confront two tasks : while they have to generate an innovative economic climate to foster growth (which entails the creation of complex configuration for the needs of whichever growth sector can flourish in place), they also have to invent new forms of regulation and crisis management to support the flexible accumulation regime and to aid its coherence. The efforts to strengthen the respective endogenous potentials and the attempts to actively manage cooperation between public and private actors have brought about transformations in the institutional structure at the local and regional level.

Ce nouvel arrangement institutionnel, survenu sur la scène locale au cours des années 1980, a fait appel à la fois à une mobilisation des

acteurs locaux — groupes communautaires, mouvement syndical, milieux d'affaires, classe politique locale — et à une redéfinition du cadre de gestion des politiques urbaines. Ce deuxième aspect a été étudié à partir de différentes perspectives ces dernières années: approche institutionnelle qui montre les liens entre la crise fordiste et ses conséquences économiques et politiques, notamment en termes de restructuration des rapports qui existent entre les paliers locaux et centraux de l'État (Pickvance et Préteceille, 1991); approche néocorporatiste qui préconise un nouveau modèle de gestion sur la scène locale découlant de la mise en place de mécanismes de concertation et de contrôle à l'endroit des acteurs socio-économiques (Bergman et Goldstein, 1983); approche sociohistorique qui s'intéresse davantage à l'identité des acteurs et à la légitimité des représentations territoriales (Faure, 1989). Bien que ces analyses n'insistent pas sur les mêmes aspects, elles reconnaissent toutes que les transformations institutionnelles de la scène locale se sont jouées autour d'une série d'enjeux interreliés, soit ceux de la décentralisation, du développement, des nouvelles responsabilités locales et de la modernisation des modèles de régulation sociale, de la remise en question du compromis social-démocrate compte tenu des transformations survenues dans l'environnement économique (Bergounioux et Manin, 1989).

L'assurance des années d'après-guerre semble désormais avoir été remplacée par un doute politique profond que François Ewald (1986: 604) n'hésite pas à caractériser de nouvelle forme du politique: "Ne pouvant plus nous accorder sur une commune mesure, nous

sommes condamnés à la "crise" comme à la forme normale de la vie politique". Il n'en fallait pas plus pour favoriser le retour du libéralisme et le rappel des vertus de la privatisation.

Même si, dans certains secteurs, les désengagements de la part des pouvoirs publics n'ont pas été aussi massifs qu'on les avait appréhendés, en un sens non seulement la crise de l'État-providence est toujours présente et manifeste, mais elle s'est étendue à d'autres fonctions ou à d'autres secteurs de l'État. Si l'on prend l'exemple du développement économique et du développement régional, l'interventionnisme semble plus incertain que jamais, du moins vu du Québec et du Canada. C'est comme si la classe politique ne savait plus où et quand introduire des contrôles, de quelle manière intervenir dans l'économie de marché, que ce soit pour aider les entreprises à s'adapter aux nouvelles exigences de l'économie internationale ou pour corriger les effets négatifs engendrés par l'introduction des nouvelles technologies dans les systèmes de production.

Cette crise extensive de l'État doit être mise en relation avec les transformations récentes du mode de production capitaliste que certains ont décrites en parlant de "nouveau régime d'accumulation" ou d'"accumulation flexible" (Harvey, 1989; Mayer, 1989). En fait, ce nouveau régime vient prendre le relais du modèle fordiste. Il en propose une révision en profondeur, notamment en ce qui a trait à la gestion des rapports de travail et des compromis de classes sur lesquels ce modèle prenait appui. La fin du fordisme correspond

aussi à un mouvement de désindustrialisation et de tertiarisation de l'économie qui a pour but de relancer la croissance sur de nouvelles bases — les nouvelles technologies, les secteurs de pointe, la production d'une nouvelle gamme de biens de consommation, une gestion plus souple de la production — avec des conséquences sociales très claires sur le marché de l'emploi, en termes de déqualification de la main- d'oeuvre, de précarité et d'écart grandissant entre les différentes catégories de travailleurs et de travailleuses, notamment en ce qui a trait à leurs conditions de travail.

Bien entendu, les analyses, qui tentent de rendre compte des ajustements politico-institutionnels à la suite des transformations économiques, ne convergent pas sur tous les tableaux et les tendances observées sont souvent contradictoires. Le recours à la décentralisation pour la gestion des services urbains, par exemple de la part des instances centralisées, va souvent de pair avec des mouvements de centralisation dans d'autres secteurs d'activités. Le néocorporatisme sur la scène locale demeure une interprétation contestée, soit parce que l'on considère qu'il s'agit d'un modèle qui ne s'applique qu'aux instances centralisées de l'État (Saunders, 1985), soit parce qu'il ne permet pas de rendre compte des réorganisations politico-institutionnelles dans tous les cas (Savitch, 1988). En outre, le virage des gouvernements locaux vers une gestion de type entrepreneuriale soulève une série d'interrogations quant aux effets sociaux qui en découlent, soit en termes de changements dans les priorités de l'agenda politique, soit en termes

de disponibilité des ressources pour les programmes à caractère social — problèmes d'équité.

Il reste que partout, les changements institutionnels entrepris sur la scène locale se sont directement répercutés sur la définition des politiques urbaines et sur les modèles et les pratiques de planification qui prévalaient jusque-là. Ainsi, comme le mentionne Margit Mayer (1989 : 18) —, et cela semble vrai tant pour ce qui est observé à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale — les politiques destinées à promouvoir le développement ne sont plus l'apanage d'une seule direction administrative mais engagent une foule de services qui intervenaient auparavant d'une manière isolée:

Economic development, in both cases, is no longer one department next to a number of (unrelated) others. State actions influencing economic development are now understood to cut across the conventional functional lines such as capital investment, education, transportation or technology. Consequently, the institutional responsibility for economic policy is no longer consigned exclusively to a line agency of the state government(...), instead, a set of institutional arrangements, involving numerous organizations in both the public and private sectors and at various levels of government, is used to accomodate the new strategic orientation.

Compte tenu de ces arrangements institutionnels et de leurs incidences pratiques et symboliques, les planificateurs ont été appelés à revoir tant leurs valeurs que leurs stratégies et leurs méthodes d'intervention.



Si l'on se remémore les principales critiques qui étaient faites à l'endroit de la planification urbaine dans les années 1970, on peut dire qu'elles ont clairement souligné à la fois ses biais idéologiques — son parti pris, entre autres, en faveur des intérêts de la classe dominante (Castells, 1972; Lojkine, 1977) — et son rôle dans la modernisation des structures urbaines. La critique plus récente de la planification urbaine, qui reprend à son compte quelques éléments d'analyse proposés par le courant postmoderne (Dear, 1986; Beauregard, 1989; Goodchild, 1990), insiste sur d'autres dimensions. Elle pose plus clairement la question de la réconciliation du caractère autoritaire de la planification et de la démocratisation des processus décisionnels. Elle soulève du même coup le problème du statut et de la légitimité des planificateurs compte tenu du cadre compétitif à l'intérieur duquel s'inscrivent les relations entre les villes mais étant donné, aussi, les impératifs de développement économique auxquels ils sont soumis. Ces derniers, comme le souligne Brooks (1988), ont bradé depuis longtemps leur indépendance au profit d'une intégration institutionnelle qui a beaucoup réduit leur marge de manoeuvre.

Dans sa critique du caractère autoritaire de la planification urbaine, le postmodernisme ouvre le débat sur la complexité de l'aménagement urbain compte tenu de la nécessité, d'un côté, d'améliorer la qualité de l'environnement et du cadre de vie (ce qui fait appel autant aux innovations technologiques qu'à la créativité des professionnels) et, de l'autre, de démocratiser les processus décisionnels en sachant les limites d'une telle entreprise. En un sens, nous retrouvons ici, sous-

jacente, l'aporie à laquelle s'est butée toute la tradition libérale de la modernité, à savoir l'impossible réconciliation des principes de liberté et d'égalité (Ignatieff, 1986). Pour les postmodernes, ce dilemme mérite d'être placé sous un nouvel éclairage. Il importe moins pour eux de fournir une solution universelle que de proposer des mesures circonstanciées qui tiennent compte, d'une part, des caractéristiques sociales, spatiales et culturelles intrinsèques aux milieux locaux et, d'autre part, des contraintes propres à ces milieux, que ce soit en termes techniques, politiques ou institutionnels.

Ces remarques n'apportent pas de solution opérationnelle aux problèmes urbains. Elles ne permettent pas d'entrevoir clairement ou de définir à quel modèle les planificateurs devraient faire confiance pour jouer un rôle de médiateur ou de négociateur dans la planification des politiques et des services urbains, favorable à la fois à la créativité de leurs concitoyens et à une démocratisation des processus décisionnels. Elles indiquent néanmoins les limites et les insuffisances des solutions passées qui remontent à ce que Eric H. Monkkonen (1988) a surnommé la ville de services. Rappelons que celle-ci a été instaurée en Amérique du nord à partir du moment où les citoyens ont choisi de remettre la responsabilité de la gestion des services urbains à des administrateurs professionnels qui se sont empressés de mettre en place une bureaucratie administrative locale.

**LA NOUVELLE CONFIGURATION DES POLITIQUES URBAINES ET LE RÔLE DU PARTENARIAT**

Pour décrire la nouvelle configuration des politiques urbaines, l'image du partenariat est souvent évoquée et cela tant de la part des acteurs locaux que de la part des chercheurs (Hamel et Léonard, 1991). Au même titre que la décentralisation et la gestion entrepreneuriale, elle constitue l'un des éléments majeurs pour éclairer la réalité économique et les politiques urbaines telles qu'elles se sont structurées au cours des dernières années: "Les initiatives du secteur privé ainsi que les partenariats publics-privés, écrit Clyde Weaver (1990 : 390) (en parlant des États-Unis, sont maintenant la source d'une grande partie de la planification économique locale de cette nation".

Bien que le partenariat que l'on observe à l'intérieur des grandes agglomérations urbaines ait été peu relié à des propositions théoriques, certains chercheurs n'hésitent pas à l'associer soit au corporatisme, soit au néocorporatisme sur la scène locale. Ainsi, d'après Louise Ann Jezierski (1988), le corporatisme sur la scène locale rompt avec les anciennes relations de pouvoir qui prévalaient entre le milieu des affaires et le gouvernement et s'apparente au partenariat privé-public dans la forme qu'il revêt dans plusieurs grandes villes américaines. Cette analyse rejoint d'ailleurs celle d'autres chercheurs :

Although few would venture to give precise definitions to the term public-private partnership, scholars now argue

that such partnerships are a form of third-party government (Peters, 1987) based on the principle of local neocorporatism (Hernes and Selvik, 1979; Breen, 1987; Weaver, Dennert, 1987:433).

Si plusieurs acteurs sur la scène locale se réclament du partenariat — on peut penser à la classe politique locale mais aussi aux mouvements urbains, au mouvement syndical, aux milieux d'affaires et à diverses instances de l'État —, tous n'y font pas nécessairement appel dans les mêmes termes ou avec les mêmes intentions. Comme le souligne Max O. Stephenson, (1991 : 111) la différence dans les intentions des acteurs recoupe en fait deux sens différents du terme, à savoir: 1) une signification qui est reliée à une collaboration des acteurs privés et publics autour d'un projet spécifique et de sa réalisation à court terme ("The partnership is deal specific"), 2) une signification qui est davantage rattachée à une organisation avec un membership provenant des deux secteurs et visant une amélioration des conditions de vie pour l'ensemble de la communauté ("Whether justified on a project basis or more broadly, partnerships are uniformly linked to some vision of community betterment"). En contribuant à modifier le cadre institutionnel des politiques urbaines et de la planification, le partenariat est susceptible de contribuer à transformer la nature des relations que les acteurs socio-économiques entretiennent avec le pouvoir local.

Il reste que, pour les mouvements sociaux, ce nouveau cadre politico-administratif peut paraître ambigu. Dans la mesure où les organismes communautaires, par exemple, sont susceptibles d'avoir

accès à davantage de ressources, le partenariat tend à révéler un visage positif. Cependant, le fait que ces ressources découlent forcément de l'acceptation de certaines conditions — ainsi c'est souvent à condition de respecter certaines contraintes administratives ou institutionnelles que les organismes ont accès à ces ressources —, cela limite forcément la marge de manoeuvre des acteurs et, ce faisant, peut infléchir leur détermination à remettre en question les priorités et les orientations de l'administration municipale. Sans compter que nous assistons à un clivage entre les groupes qui peuvent ou qui acceptent de jouer le jeu du partenariat et ceux qui, pour des raisons sociales, techniques ou politiques, n'y ont pas accès ou refusent de s'y engager.

Pour les autres acteurs socio-économiques, la problématique n'est pas la même, mais ultimement ils risquent aussi d'être affectés, dans la mesure où le partenariat est susceptible d'avoir des retombées concrètes sur les investissements dans certains arrondissements, l'amélioration de l'aménagement et des conditions de vie, la formation de la main-d'oeuvre, etc., une série d'enjeux qui touchent le dynamisme économique de l'ensemble d'une agglomération.

En soi, le partenariat ne constitue pas une réponse univoque aux difficultés économiques, politiques et sociales que rencontrent les agglomérations urbaines. Ultimement, il fait appel à un principe d'obligation et de responsabilité qui véhicule une critique radicale des modèles de gestion autoritaires et centralisés. Toutefois, comme nous venons de le souligner, cette vision ne fait pas forcément

consensus chez tous les partenaires. Le partenariat peut très bien servir à exacerber les replis corporatistes, ou servir les intérêts d'un seul des partenaires. À cet égard, le partenariat peut revêtir l'allure d'une "chimère" au profit des intérêts les mieux organisés ou les plus forts dans la communauté. Comme le fait remarquer Max O. Stephenson (1991 : 223):

(...) great uncertainty exists about the issue of whether (public-private partnerships) can address the long-term needs of communities and not simply fulfill the agendas of the best organized groups within them. The fact that distressed cities have routinely supplied major subsidies from declining resources bases to otherwise well-heeled private sector actors raises a host of efficiency- (and equity) related concerns. Although these issues are not definitive, they imply that partnerships between market and polity are often more chimera than reality when one (and only one) participant desperately desires the arrangement. Capital, after all, is mobile, and cities are not. This is not so much a waltz for two as a game of poker with a stacked desk.

D'un autre point de vue, il reste néanmoins que le partenariat possède des qualités que plusieurs acteurs socio-économiques semblent maintenant forcés de reconnaître. S'il est vrai que le capital est mobile, cette mobilité n'est tout de même pas absolue. Certaines entreprises n'ont pas intérêt à se déplacer parce qu'elles bénéficient d'avantages locaux auxquels elles n'auraient pas forcément accès ailleurs. Ensuite, ce ne sont pas toutes les entreprises qui sont mobiles, que ce soit à cause de la qualité de la formation ou du coût de la main-d'oeuvre à laquelle ils ont accès, de l'accessibilité des marchés ou de la qualité du milieu urbain où elles se trouvent

implantées. Il s'agit là d'autant de facteurs avantageux qu'il pourrait être risqué, à court ou à long terme, selon le cas, d'ignorer. Pour leur part, les acteurs des mouvements sociaux reconnaissent plus volontiers l'importance de prendre une part active au développement de leur quartier ou de leur arrondissement urbain.

Dans la mesure où il se trouve associé à l'émergence de valeurs afférentes à la responsabilité sociale ou civique telles qu'elles se manifestaient à l'époque prémoderne à l'égard des services urbains, le partenariat véhicule une représentation d'engagement social qui comporte un versant progressif indéniable. Dans la conjoncture, les acteurs socio-économiques n'ont plus le choix de repenser leurs relations à l'espace urbain et, ce faisant, aux autres acteurs. Il en va jusqu'à un certain point de leur survie.

Au fur et à mesure que les capacités fiscales des milieux urbains sont touchées négativement par des transformations structurelles de l'économie, caractérisées entre autres par des redéploiements industriels ainsi que par des changements importants dans les systèmes de production et de consommation des villes, la vulnérabilité des milieux urbains exige de repenser les anciennes relations que les autorités municipales entretenaient avec les principaux acteurs de la communauté. Le partenariat constitue dès lors l'un des principaux éléments, avec l'entrepreneuriat et le développement local — faisant appel à la redéfinition des relations entre les instances centralisées et décentralisées de l'État — autour

desquels se redéfinissent et s'organisent les politiques urbaines et la planification à l'ère postmoderne.

Les analyses mises de l'avant par le postmodernisme nous indiquent que les sociétés avancées vivent une crise profonde sur le plan des significations (qu'elles soient considérées à l'échelle individuelle ou à celle des communautés, que ce soit sur le plan économique, politique ou culturel). Par contre, elles ne nous fournissent pas de recettes pour la résoudre. Elles nous rappellent toutefois la fragmentation des points de vue, la diversité des expériences et la multiplicité des niveaux de représentation engagées dans notre perception et notre lecture des problèmes urbains. Ces analyses soulignent en même temps que les politiques urbaines n'évoluent pas à l'intérieur d'un système fermé; qu'en dépit de la position dominante réclamée par la classe politique et la technocratie, que c'est à partir des relations qui se dessinent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système politico-administratif, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la scène politique locale que se définissent avant tout les politiques urbaines; qu'enfin ces politiques ont des limites qui nous sont indiquées par le dynamisme dont témoignent les acteurs socio-économiques et qui prend sa source dans les initiatives, la créativité et l'entrepreneuriat de ces acteurs. Alors que les penseurs de la modernité espéraient fournir aux technocrates et à la classe politique des moyens de contrôler le développement urbain, ceux de la postmodernité nous signalent la futilité de ce projet tout en attirant notre attention sur la richesse de l'expérience urbaine des



individus et des groupes sociaux qui animent la ville et dont les politiques urbaines devraient s'inspirer.

## RÉFÉRENCES

BEAUREGARD, R.A., "Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning". *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 7, 1989, p. 381-395.

BERGMAN, E.W. et H.A. GOLDSTEIN, *Corporatist policy and planning models*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1983.

BERGOUNIOUX, A. et B. MANIN, *Le régime social-démocrate*, Paris, PUF, 1989.

BROOKS, M.P., "Four Critical Junctures in the History of the Urban Planning Profession: An Exercise in Hindsight", *Journal of the American Planning Association*, Spring, 1988, p. 241-248.

CASTELLS, M., *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1972.

CROW, D., "Introduction to Philosophical Streets" in D. Crow (éd.), *Philosophical Streets (New Approaches to Urbanism)*, Washington, D.C. Maisonneuve Press, 1990.

DEAR, M.J., "Postmodernism and planning", *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 4, 1986, p. 367-384.

DOCHERTY, T., *After Theory (Post Modernism/Post Marxism)*, London and New York, Routledge, 1991.

EWALD, F., *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986.

FAURE, A., "Les communes rurales françaises face au développement local ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions", in P. Hamel et M. Mormont (ed). *De l'espace pour le local (RIAC, No 22)*, Automne, 1989, p. 23-32

GILBERT, N., *Capitalism and the Welfare State*, New Haven and London, Yale University Press, 1983.

GOODCHILD, B., "Planning and the modern/postmodern debate", *Town Planning Review*, Vol. 61, No 2, 1990.

HABERMAS, J., "Être résolument moderne", *Autrement*, novembre 1988, p.23-30.

HAMEL, P. et L. JALBERT, "Local power in Canada: stakes and challenges in the restructuring of the state", in C. Pickvance et E. Préteceille (éd). *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter Publishers, 1991, p. 170-195.

HAMEL, P. et J.F. LÉONARD, *Politiques urbaines et partenariat privé-public dans les grandes agglomérations canadiennes*. Communication présentée au 63e Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Kingston, 1991.

HARVEY, D., *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Basic Blackwell, 1989.

IGNATIEFF, M., *The Needs of Strangers (An Essay on privacy, solidarity, and the politics of being human)*, New York, Penguin Books, 1986.

JEZIERSKI, L.A., *The politics of urban decline: accumulation and community in Cleveland and Pittsburgh*, Ph.D. diss., University of California at Berkeley, 1988.

KEATING, M., *The politics of economic development. Political change and local development policy in the USA, Britain and France* (communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique), Kingston, 1991.

KLEIN, J.-L. et C. GAGNON, *Le social apprivoisé (Le mouvement associatif, l'État et le développement local)*. Hull, Éditions Asticou, 1989.

KLEIN, J.-L., *Proximités spatiales et distances sociales: le partenariat comme voie de développement local* (Communication présentée au Congrès annuel de l'Association des sciences régionales de langue française), Montréal, UQAM, 1991.

LEFEBVRE, H., "Les illusions de la modernité" in I. Ramonet, J. Decornoy et C. De Brie (éd). *La ville partout et partout en crise*, Paris, Le Monde diplomatique, 1991.

LÉVESQUE, B., JOYAL, A. et O. CHOUINARD, *L'autre économie: une économie alternative?* Sillery, PUQ, 1989.

LOJKINE, J., *Le marxisme, l'État et la question urbaine*, Paris, PUF, 1972.

LYOTARD, J.F., *La condition postmoderne*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979.

LYOTARD, J.F., *Le Postmoderne expliqué aux enfants*, Paris, Éditions Galilée, 1989.

MAYER, M., *Local politics: From Administration to Management*. Cardiff Symposium on Regulation, Innovation and Spatial Development, University of Wales, 1989.

MONKKONEN, E.H., *America Becomes Urban (The Development of U.S. Cities and Towns, 1780-1980)*, Berkeley, University of California Press, 1988.

OCDE, *Gestion et financement des services urbains*, Paris, OCDE, 1987.

PICKVANCE, C. et E. PRÉTECEILLE, "Introduction: the significance of local power in theory and practice", in C. Pickvance et E. Préteceille (éd), *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter Publishers, 1991, p. 1-17.

ROSANVALLON, P., *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1981.

SAUNDERS, P., "The forgotten dimension of central-local relations: theorising the 'regional state', *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 3, 1985, p. 149-162.

SAVITCH, H.V., *Post-Industrial Cities (Politics and Planning in New York, Paris and London)*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

STEPHENSON, M.O., "Whither the public-private partnership. A Critical Overview", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 27, No 1, 1988, p. 109-127.

TRIBILLON, J.F., *L'urbanisme*, Paris, La Découverte, 1991.

WEAVER, C. et M. DENNERT, "Economic Development and the Public-Private Partnership", *Journal of the American Planning Association*, Autumn, 1987, p. 430-437.

WEAVER, C., "Développement économique local et partenariat privé-public aux U.S.A.", *Revue d'Économie Urbaine et Régionale*, No 3, 1990, p. 377-401.

ZUKIN, S. , "The Postmodern Debate over Urban form", *Theory, Culture and Society*, Vol. 5, 1988, p. 431-446.

**Deuxième section**

**LES PARTENAIRES FACE  
À LA RESTRUCTURATION SOCIOESPATIALE**



## **LE LOCAL PARTENAIRE DE LA RESTRUCTURATION GLOBALE: STRATÉGIE TERRITORIALE ET GRANDE ENTREPRISE**

**Christiane Gagnon**  
**Groupe de recherche et d'intervention régionales**  
**Université du Québec à Chicoutimi**

Le titre de cet article, quelque peu audacieux, heurte de plein fouet le débat en sciences sociales sur la subordination ou non du local au mondial. S'il est impossible de nier les contraintes externes entraînées par la mondialisation des échanges, la déterritorialisation des économies, la restructuration du capital industriel ainsi que leurs effets structurants—déstructurants sur les communautés, le local n'est pas pour autant subordonné au mondial, comme un résidu négligeable, une sorte de pion interchangeable sur l'échiquier de "l'économie-monde".

Au contraire, le local est ici défini comme une unité sociospatiale singulière, du point de vue de l'organisation et du développement des individus ou des communautés (quartier, village, ville, microrégion, groupes sociaux), comme un lieu de vie où s'exercent des stratégies paradoxales d'acteurs. Le local résulte d'une double tension en perpétuel mouvement, constituée d'une part par les conditions du mode de production régies par une logique fonctionnelle, et d'autre part par l'investissement du lieu d'appartenance selon une logique territoriale.

Le présent travail explore l'hypothèse selon laquelle le local se révèle un partenaire de la restructuration globale. Cette hypothèse sera discutée à partir d'une étude de cas, soit celle de la dynamique sociospatiale de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean dans les années 80, début 90<sup>1</sup>, et d'une analyse de la stratégie territoriale d'une grande entreprise (Alcan) dans ses rapports avec le local. Il a déjà été largement démontré que la grande entreprise s'est appuyée sur la différenciation des territoires nationaux et leurs caractéristiques économiques (Savary, 1988). Il a par contre été moins bien démontré que la firme, même transnationale, cherche maintenant à développer son activité non seulement en fonction de son intégration internationale, mais d'une dynamique sociospatiale locale — cette dernière pouvant contribuer à la valorisation de son capital<sup>2</sup>. À cet effet, certaines entreprises mettent de l'avant non seulement des stratégies industrielles (changements technologiques, relocalisation, augmentation de la productivité, etc.) mais aussi des stratégies territoriales qui tiennent compte des spécificités d'un lieu et des collectivités qui y vivent. Pour fouiller cette hypothèse de travail, nous discutons, dans un premier temps, du nouveau statut du local, dans un second temps, des nouveaux attributs accordés au local par la grande entreprise, et enfin, nous examinons les formes qu'emprunte la stratégie territoriale d'une firme transnationale dans une région-ressources.



## LE STATUT RENOUVELÉ DU LOCAL

Dans le paradigme libéral et néolibéral du développement, l'espace est conçu comme une surface plane, un réservoir de ressources exploitables pour les fins de la croissance. L'espace, comme support, permet de localiser des entreprises qui recherchent des bas salaires, des qualifications, une proximité des marchés et le soutien de l'État. Récemment, de nouveaux éléments ont été identifiés comme facteurs de localisation des entreprises, telle la qualité de vie, le climat social et culturel. Cependant, l'espace de localisation demeure une sorte de calque interchangeable dans un espace de production globalisé. Cette conception de l'espace s'articule à un mode de développement fondé sur l'exploitation non viable des ressources naturelles, l'internationalisation de la production, la division du travail et l'externalisation des coûts sociaux afférents.

Cependant, cette conception duale et polarisée du développement et de l'espace, soutenue tant par l'État que la sphère du privé, s'essouffle à la vitesse vertigineuse de l'accumulation des inégalités sociospatiales. Elle est rudement mise à l'épreuve non seulement par les scientifiques et les nombreux constats d'anomie des communautés, mais par les communautés elles-mêmes, particulièrement celles qui sont marginalisées ou menacées, qui tentent d'insuffler une autre logique. À différents degrés, l'expression d'une volonté de réappropriation du développement par les communautés territoriales oppose, de plus en plus, une résistance structurée et efficace (par rapport à leurs objectifs) aux

forces politiques centralisatrices ou aux forces économiques déterritorialisées.

Les récents faits de l'actualité nationale ou internationale confirment qu'il est maintenant hasardeux de dénier tout pouvoir aux communautés locales ou culturelles quant à leurs choix de développement ou leurs usages territoriaux. Devant l'effritement continu de leur cadre de vie ou de leur mode de vie, il apparaît que le niveau d'acceptabilité des communautés locales diminue face aux mégaprojets ou à tout développement qui suit exclusivement un modèle de développement extraverti. Leur justification, selon une stricte rationalité de croissance économique, ne suffit plus à les légitimer auprès des communautés.

Au fur et à mesure que les effets sociaux du productivisme accentue l'écart entre les riches et les pauvres, que la qualité de vie et de l'environnement se dégradent dans plusieurs points du globe, que les politiques n'arrivent plus à contenir les récessions — qui se répètent en vagues successives —, les communautés investissent le territorial et, par conséquent, créent des espaces de pouvoir<sup>3</sup>. La logique territoriale et la recherche d'un modèle alternatif de développement, plus approprié aux besoins sociaux et locaux, s'imposent peu à peu. Ces espaces de pouvoir ne découlent pas seulement d'une action collective volontariste, à la suite d'une prise de conscience de son identité et de ses marges de manoeuvre, mais relèvent de conditions externes, voire conjoncturelles. La dévolution de responsabilités sociales de l'État central vers le niveau

local<sup>4</sup> et la restructuration des marchés, de la production industrielle créent un contexte favorable au repositionnement du territorial, voire du local. Ainsi, le local est doté d'un statut renouvelé, tant du point de vue de l'action que de la connaissance.

Ce constat s'appuie non seulement sur les recherches empiriques de l'auteure, mais aussi sur celles de nombreux chercheurs oeuvrant dans le champ des mouvements sociaux et du développement local (Andrew, Hamel, Lévesque, Melluci, Offe, Friedmann, Weaver). Le local ou le territorial conduisent à de nouvelles analyses qui mettent l'accent non plus sur les grandes théories, mais sur la nécessité de l'empirique, du qualitatif afin de revoir les rapports entre espace et développement (Lacour, 1985). Les enjeux de cette dynamique sociospatiale, comme phénomène social, confrontent une logique fonctionnelle et territoriale, le lieu et les pouvoirs, les stratégies d'acteurs et leurs représentations. En termes d'action collective et de devenir social, cela renvoie à l'évaluation des capacités des acteurs sociaux à infléchir les contraintes externes dans le sens de leurs objectifs de développement.

### **LE LOCAL PARTENAIRE?**

Le nouveau statut du local n'est donc pas façonné seulement par les capacités réelles ou virtuelles des communautés territoriales ou le contexte global. D'autres acteurs accordent désormais aux localités un nouveau rôle dans leurs stratégies organisationnelles. C'est le

cas de certaines grandes entreprises dont les conditions d'exercice et de production sont liées à des avantages territoriaux non interchangeables, c'est-à-dire spécifiques.

D'entrée de jeu, notons que dans la restructuration globale, les stratégies du capital transnational jouent un rôle fondamental: elles accélèrent le mouvement du capital (Taylor et Thrift, 1982), internationalisent la production (Michalet, 1979) et marquent profondément la dynamique sociospatiale locale (Gagnon, 1991)<sup>5</sup>. Étant donné que les firmes transnationales fonctionnent «par-delà les limites des marchés intégrés au niveau national ou continental», elles sont capables «d'optimiser la répartition géographique de ces diverses fonctions à l'échelle mondiale» (Stöhr, 1987: 211). Leurs stratégies sont élaborées en fonction des lois de l'accumulation du capital et du niveau mondial, ce qui a comme conséquence la subordination des économies locales à l'économie mondiale (Savary, J., 1988). Certes, la nouvelle localisation industrielle, par le biais des stratégies des firmes, remodèle certains espaces régionaux ou intrarégionaux. C'est ce qui se produit dans le cas de l'industrie de l'aluminium et la vallée du Saint-Laurent, maintenant surnommée la «vallée de l'aluminium».

Dans un tel contexte, les entreprises cherchent plus que jamais à dégager de nouvelles marges de manoeuvre, sinon de profits, d'autant que la concurrence, les contraintes environnementales, les changements politiques mondiaux introduisent des incertitudes pouvant modifier leur organisation. Or, cette recherche de marges

de manoeuvre différenciatrices passe par le local. Mais le local est-il pour autant partenaire de la restructuration? Partenaire non pas au sens financier du terme — il l'est déjà par l'aide directe ou indirecte accordée par les municipalités aux entreprises ou l'absorption des coûts sociaux par les collectivités —, mais partenaire au sens où le local devient une pièce majeure de cette vaste restructuration sociale et spatiale.

Fait certain, le local est convoité par l'entreprise comme source de valorisation du capital. Elle lorgne du côté du local non seulement parce que le territoire offre un support concret à sa "transnationalité" et à ses profits, mais aussi à cause de ses qualités immatérielles qui peuvent avoir un effet sur le rendement de l'entreprise. Par exemple, les potentiels d'une collectivité comme un tout et son niveau d'acceptabilité face aux projets ou à la production de l'entreprise semblent constituer de plus en plus un soutien significatif à ses activités économiques: «Les entreprises attachent aujourd'hui une importance capitale au contexte social dans lequel elles opèrent: l'approbation de la collectivité est essentielle à leur succès; elles s'enrichissent ainsi d'un élément incorporel qui s'intègre à leur bilan» (Alcan, 1989).

Selon notre analyse, deux raisons majeures peuvent expliquer cet intérêt marqué pour le local de la part de l'entreprise. Premièrement, depuis une dizaine d'années, les entreprises consommatrices de territoires et de ressources ont dû faire face à des poursuites judiciaires et à des résistances de la part de groupes sociaux ancrés

territorialement (groupes ethniques, écologistes, agriculteurs, de citoyens). Ce ne sont pas tant les normes de l'État — par exemple en matière de pollution — et les revendications du syndicat qui contraignent les stratégies industrielles et la « libre circulation » des matières et des profits mais davantage les capacités élargies de ces groupes, que ce soit en termes d'expertise ou de pouvoir de mobilisation sociale. Le pouvoir de ces groupes fait ou peut faire obstacle à la logique fonctionnelle, à l'économie-monde, aux stratégies de modernisation qui deviennent « un impératif catégorique, comme disent les philosophes, et le libre-échange, la libre-entreprise, la flexibilité, la déréglementation sont ses instruments » (Lipietz, 1989:44)

Ainsi le partenariat, voire la recherche de concertation avec les communautés locales, revêt une acuité sans précédent, notamment pour l'entreprise axée sur l'exploitation de vastes ressources naturelles. Cette concertation prend aussi la forme d'une harmonisation entre l'environnement et le développement, telle que préconisée par le rapport Brundtland (1988), c'est-à-dire la prise en considération d'une contrainte territoriale dans la production. À cet égard, Alcan affirme qu'elle appuie: « vigoureusement les efforts de préservation de la faune aquatique des cours d'eau qui alimentent ses importantes centrales hydro-électriques. Partout où Alcan est implantée, elle est à l'écoute de la collectivité et favorise le partenariat avec les populations locales » (Alcan, 1989:4). Par exemple, le choix de la municipalité d'Alma pour l'implantation de sa future aluminerie aurait été guidé non seulement par des critères

d'ordre économique mais pour des raisons politiques et sociales, liées à la dynamique sociospatiale de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean.

Deuxième raison expliquant cette valorisation du local par l'entreprise: l'entreprise intégrée territorialement ne peut évoluer ou s'expandre dans un environnement qui serait complètement dégradé que ce soit sur le plan environnemental, social, culturel et, par voie de conséquence, économique. Étant donné que l'entreprise joue constamment sur sa compétitivité, elle a le pouvoir de mettre en concurrence les collectivités territoriales, de tirer profit des "avantages comparés" et aussi des différenciations du niveau local, en termes d'aménagement du territoire, d'infrastructures routières, d'aides locales financières ou autres, d'accès aux ressources territoriales. En outre, comme nous l'illustrons au point suivant, l'entreprise intègre des qualités immatérielles de l'espace local, à savoir son dynamisme, ses capacités d'entrepreneuriat et de partenariat, son potentiel d'innovations et la projection de son image.

Dans le présent recueil, Michel Bassand rapporte les efforts de marketing des collectivités territoriales de la région de Nord-Pas-de-Calais pour réhabiliter leur image négative auprès des entreprises. Cette réhabilitation passe par un discours qui met en valeur, entre autres, la vie culturelle, la qualité de vie, l'environnement naturel et la fierté des gens. Au Saguenay—Lac-Saint-Jean, ce discours de valorisation du local existe. Toutefois, il est intéressant de noter

qu'il est porté non pas par les municipalités, mais par des grandes entreprises, tels Hydro-Québec et Alcan.

Vu sous cet angle, le local devient donc un nouveau partenaire. Partenaire à cause de son dynamisme social et culturel, ses réseaux d'innovation et de sous-traitance mais aussi un partenaire quelque peu embarrassant lorsqu'il s'agit de formuler des obstacles à la logique fonctionnelle, que ce soit en matière de zonage, d'environnement ou de poursuites de la part de citoyens. Pour mieux contrôler le niveau des incertitudes et des contraintes imposées par le territorial, l'entreprise est en quelque sorte forcée d'adopter une stratégie, voire une approche qui lui permette d'intégrer davantage la variable du local. C'est ce que nous désignons par stratégie territoriale. Compte tenu de la place qu'occupe le Saguenay—Lac-Saint-Jean dans le procès de production Alcan, il devenait tout à fait pertinent d'examiner les formes qu'emprunte ce changement dans les rapports entreprise—collectivité afin de mieux dégager ce que cela implique pour le développement des communautés locales et régionales.

#### **LA STRATÉGIE TERRITORIALE: UN SOUTIEN À LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE MODERNISATION. LE CAS D'ALCAN AU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN**

Il semble donc que la modernisation industrielle, et plus largement la restructuration, nécessite, du moins politiquement, une approche partenariale couplée à une stratégie territoriale. À l'aide de l'étude



de cas Alcan au Saguenay—Lac-Saint-Jean, nous avons systématisé ses rapports avec le local selon trois volets: la concertation avec les acteurs sociaux et institutionnels, la valorisation du dynamisme local et la promotion du concept de développement soutenable. Ces aspects illustrent la nature du changement qui a été amorcé dans les années 80. Malgré la position particulière d'Alcan dans cette région nordique, notamment en ce qui a trait aux avantages consentis par le gouvernement du Québec au chapitre de l'exploitation hydroélectrique<sup>6</sup>, l'examen de cette stratégie révèle les formes de partenariat entre la grande entreprise et les communautés locales.

### **La recherche de la concertation régionale**

Avec le milieu des années 80, soit depuis que les répercussions sociales du programme de modernisation des vieilles usines d'électrolyse se font sentir — de 9000 employés, au début des années 80, elle réduit ses effectifs à 7600 en 1989 —, Alcan a multiplié ses efforts en vue de participer au processus de concertation régionale, dans la foulée des sommets économiques du gouvernement québécois. Comités de concertation, tables sectorielles, forums avec les intervenants régionaux, la compagnie a été de la partie.

Ces plates-formes de concertation régionale lui offraient un cadre idéal pour faire accepter, aux intervenants et à la population régionale, les changements qui allaient survenir dans l'économie régionale, à la suite de ses choix de stratégies industrielles. Ainsi,

prenant part aux discussions sur les orientations présentes et futures de cette région, Alcan évite habilement presque tout accrochage quant aux incidences de la modernisation de ses usines et à son désengagement dans la création d'emplois. C'est à peine si les effets sociaux de la modernisation et la place future d'Alcan dans l'économie de la région ont été abordés lors de ces rencontres de concertation, n'eut été de la Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium (FSSA). Cette dernière s'est retirée avec fracas du Conseil régional de concertation et de développement (CRCD), car ce dernier refusait de dénoncer publiquement les impacts de la modernisation industrielle sur la collectivité régionale (FSSA, 1989) et le manque d'informations quant à ses futurs plans de restructuration.

Lors de l'annonce initiale de son désengagement dans le maintien d'emplois industriels (1984), Alcan a formulé le vœu que la région se prenne en main<sup>7</sup>. Pour compenser les pertes nombreuses d'emplois dues à la modernisation et favoriser le transfert technologique<sup>8</sup>, Alcan a investi, comme partenaire avec le gouvernement, les institutions locales et les autres grandes entreprises, dans une Société en commandite en vue du soutien à la création d'entreprises régionales (SOCCRENT). Compte tenu de la contribution majeure de la région aux profits de la firme transnationale, Alcan ne pouvait, d'un simple revers de la main, délester autant d'emplois sans compromettre l'équilibre social d'un espace central de production. L'entreprise n'a pas intérêt, du moins

pour les vingt-cinq prochaines années, à laisser le climat social et économique se dégrader<sup>9</sup>.

Cette recherche de la concertation, Alcan ne la réalise plus seulement avec les syndicats, les élus municipaux ou les sous-traitants. Fait nouveau, la base des interlocuteurs s'élargit aux groupes sociaux et communautaires. Malgré que la compagnie se défende bien d'engager une négociation publique, lors des audiences publiques sur les berges du lac Saint-Jean (1985), des changements ont lieu. En 1989, elle finance le Forum de Tadoussac, organisé par les organismes écologistes, dont Greenpeace, concernant la survie des bélugas dans le Saguenay et le Saint-Laurent, espèce menacée, entre autres, par la pollution industrielle.

Une autre caractéristique de ce volet de la stratégie territoriale, c'est la tentative de maintenir des rapports non conflictuels. Car, selon les dires des dirigeants d'Alcan, les rapports avec la population de cette région conditionnent ceux avec le gouvernement du Québec: «C'est leur eau que nous utilisons et leurs emplois qui sont en question. Nos rapports avec le gouvernement [du Québec] viennent dans la foulée de nos relations avec les gens de la région»<sup>10</sup>. Le consensus social entre Alcan et la région prend la forme d'une relation très étroite de sorte que pour les intervenants régionaux comme pour le simple citoyen, il devient parfois difficile d'identifier où commencent les intérêts d'Alcan et où finissent ceux de la région. Ce lien d'interdépendance est ainsi exprimé par les dirigeants de la filiale d'Alcan, Sécal: «Nous dépendons de la région autant qu'elle

dépend de nous. Nous sommes propriétaires des barrages et donc, d'une certaine manière, prisonniers de nos investissements»<sup>11</sup>. Dans la même veine, la Société met l'accent sur son intégration territoriale, dans le sens où elle se présente comme faisant partie du patrimoine québécois<sup>12</sup> et entretient d'ailleurs, à cet effet, un marketing culturel de classe<sup>13</sup>.

### **La valorisation du dynamisme local**

Consciente de l'importance d'un tissu social et économique sain et d'un réseau de sous-traitance fort pour le rendement de ses opérations industrielles, la Société a réalisé une campagne de valorisation de l'entrepreneuriat local par la codiffusion d'une série de capsules télévisées, donnant suite à la série *Villes et villages* de la région (1990). Dans ces dernières, le message portait cette fois sur l'identité, la fierté régionale et le dynamisme régional, sur un fond de changement, bien sûr non explicité...

La valorisation du dynamisme local, voire régional, prend aussi la forme d'ententes particulières. Alcan établit un partenariat technologique avec des entreprises régionales, telle STAS, avec des institutions publiques par le biais de programmes de formation spécialisée ou le cofinancement d'opérations de recherche liées aux procédés industriels (Centre de recherche sur la métallurgie et la fonderie de l'Université du Québec à Chicoutimi et une autre chaire industrielle). Par le biais de ce type de partenariat institutionnel, Alcan participe à la mise en valeur du local, à savoir ses capacités de

recherche et de formation, ce qui, du coup, renforce ses propres efforts de modernisation et rationalisation internes<sup>14</sup>.

Que ce soit l'université, les petites entreprises, les collectivités territoriales ou même les environnementalistes, tous sont maintenant considérés par la multinationale, à différents niveaux, comme des partenaires réels ou virtuels. La base des interlocuteurs se différencie, tout comme d'ailleurs le contenu des rapports concernés. Le vis-à-vis de la multinationale n'est plus uniquement le syndicat. Le débat social a dépassé le rapport des forces productives pour inclure les forces territoriales. Ce qui signifie, par exemple, que cette firme doit parfois négocier directement avec les municipalités et les MRC et indirectement avec les groupes sociaux pour obtenir ou renouveler des avantages territoriaux, notamment en ce qui concerne la gestion du niveau des eaux et l'aménagement des berges. Dans ce cas, elle a dû revoir sa décision — quant à son mode de gestion historique du niveau du lac Saint-Jean et au décret qui fixe les conditions de cette gestion —, c'est-à-dire baisser le niveau du lac à certains moments, de manière à diminuer l'érosion et répondre ainsi aux vœux des populations locales et des riverains.

### **La promotion du développement durable**

Un autre volet de cette stratégie est l'adoption d'un discours de promotion environnementale. Sous l'effet des pressions écologistes, des normes gouvernementales et des poursuites judiciaires coûteuses, la protection de l'environnement est devenue

l'une des priorités et le développement durable l'un des objectifs fondamentaux d'Alcan: «la recherche d'un équilibre satisfaisant entre des besoins contradictoires se situe au coeur même de la notion de «développement durable», dont Alcan s'est engagée à faire l'un de ses objectifs fondamentaux» (Alcan, 1989:4).

Malgré ce discours récent en faveur du développement durable, le doute surgit quant aux intentions: les sommes réelles consacrées à la protection directe de l'environnement représentaient moins de 1% du chiffre d'affaires en 1989 (80 M\$/9047 M\$). De cette somme, près de la moitié est dépensée pour respecter la réglementation relative à l'environnement, tandis que l'autre partie va à la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de sécurité au travail dans ses usines d'électrolyse (Alcan, 1988:12). Avec cet investissement, la société dit pouvoir répondre aux normes gouvernementales exigées (minimales?) sans qu'en souffre sa situation concurrentielle.

Les dimensions de cette stratégie territoriale — valorisation des ressources locales et de la concertation régionale, partenariat tant industriel, technologique que social ainsi qu'un discours sur le développement durable — visent non seulement le maintien de bonnes relations avec les communautés locales, le déploiement d'une image de bon citoyen corporatif, mais aussi et surtout le renforcement d'une stratégie de modernisation ou de relocalisation qui, à son tour, améliore la position concurrentielle mondiale de la société.

## CONCLUSION

Sous cet angle, le local, comme unité sociospatiale singulière, n'est pas devenu un partenaire actif mais plutôt une partie intégrante de la restructuration du capital industriel. Ce qui ne signifie pas que les changements précédemment observés ne puissent pas conduire à une modulation significative des rapports entre le mondial et le local, entre le fonctionnel et le territorial, entre l'économique et le social. Tout dépendra du positionnement ou du repositionnement des acteurs sociaux et locaux.

Il ne s'agit pas de réduire la complexité de cette dialectique, d'ailleurs en perpétuelle structuration—déstructuration, à une question de positions ou de stratégies d'acteurs. Ce que nous voulons souligner ici c'est qu'il peut y avoir des modulations en autant que les acteurs se les représentent et investissent les interstices comme les lieux de pouvoir. Or, dans le cas du partenariat entreprise-communautés locales, très peu de communautés, jusqu'à ce jour, se sont définies comme partenaires. Et, si tel était le cas, cela supposerait l'explicitation des enjeux, des conditions et des responsabilités de chaque partenaire<sup>15</sup>. Pour illustrer cela, prenons l'exemple du rôle des acteurs locaux, voire régionaux, dans la gestion privée des ressources naturelles. À partir du moment où ces acteurs, appuyés par les collectivités territoriales, font de ce champ une priorité, ils peuvent minimalement exiger de Québec le contrôle sur les redevances liées à l'usage des ressources

et payées par les industries pour des fins de développement endogène ou de création d'emplois locaux.

Les municipalités pourraient se définir comme partenaire, non pas en termes d'investissement dans le privé, mais parce qu'elles considèrent que toutes les facilités d'infrastructure, de transport, de terrain, de services ou autres consenties aux entreprises ont un coût social. Ce qu'elles considéreraient comme une large contribution du local, digne d'un partenariat où seules une partie des dépenses des entreprises ne sont pas partagées.

Certes, la logique spatiale fonctionnelle transforme le paysage industriel et économique dans les localités, les régions et les pays, mais n'occulte pas pour autant la logique territoriale, pas plus que le mondial n'abolit le local et ses espaces de développement. Au fil des contraintes, des appartenances et de l'ancrage des communautés à leur lieu de vie, les pratiques et les représentations sociales fabriquent des territoires, et ce dans un mouvement dialectique. C'est une force avec laquelle doivent maintenant composer tant les pouvoirs économiques que politiques au risque d'avoir à faire face à un foisonnement de crises locales percutantes.

Toutefois, le local ne correspond pas à des strictes délimitations physiques, telles les limites municipales. Il est avant tout un lieu de vie, de travail et de réseaux multiples. Le partenariat, sous certaines conditions, peut être une source de développement au profit de l'ensemble des individus et des communautés qui se reconnaissent à



travers un territoire. Il peut aussi être interprété comme une manifestation du mode de régulation ou comme une pure stratégie du capital dans la lignée du traditionnel corporatisme. Nous préférons une posture intellectuelle plus optimiste qui subodore, à travers le processus de restructuration globale, l'occasion pour les communautés d'expérimenter de nouvelles avenues de développement ou encore de raffermir leurs marges de manoeuvre par rapport aux institutions centralisées ou aux capitaux. *Le Small is beautiful* deviendra, peut-être un jour pas si éloigné, "Local is powerful".

## NOTES

1. Cette étude de cas a fait l'objet de notre thèse de doctorat en aménagement. Gagnon, 1991.
2. À ce sujet, l'article de Bassand souligne que, dans le même sens, "les technocrates des filières mondiales découvrent que l'intégration locale n'est pas que résiduelle, elle contribue significativement à l'efficacité des filières. Dès lors, ces acteurs s'affirment comme des promoteurs de l'identité locale..."
3. C'est une des conclusions de notre thèse de doctorat.
4. Nous donnons l'exemple du cas du Québec, où le gouvernement provincial a transféré une partie de ses responsabilités en matière d'éducation, de sécurité publique et de transport vers les municipalités.
5. Par rapport à la relocalisation intrarégionale de l'industrie de l'aluminium, il est loisible d'observer les modifications spatiales. Depuis le déplacement d'une partie de la production de l'usine d'Arvida (Jonquière) vers l'usine de Laterrière (Chicoutimi), Ville de Jonquière connaît de sérieuses difficultés qui se traduisent par une perte démographique importante. Car les décisions

spatiales des entreprises définissent des formes urbaines. À ce sujet voir les travaux du Centre économie, espace et environnement, Paris.

6. Alcan est consciente de la fragilité de ce consentement: «Rien n'empêche le gouvernement du Québec, quel que soit le parti qui en soit à la tête, de priver éventuellement Alcan d'une partie des privilèges dont elle jouit touchant son approvisionnement en électricité» disait l'ex-président d'Alcan. Cf. *La Presse*, 1983-09-22.
7. Lettre adressée au recteur de l'UQAC (1986-04-11) motivant le refus d'Alcan de rencontrer le Comité de vigilance sur l'emploi. Cf. communiqué de presse de la FSSA, 1989-01-16: 2.
8. La Société des technologies de l'aluminium du Saguenay (STAS) détient les licences de commercialisation pour des technologies de production de l'aluminium mises au point par Alcan. Cf. *Les Affaires*, 1990-05-12.
9. Cette idée est défendue par Pierre Laurin, alors directeur chez Alcan. Lors d'une entrevue radiophonique au FM de Radio-Canada il dira, au sujet du programme de modernisation :«c'est dans la perspective de ne pas laisser détériorer l'économie et l'environnement de cette région de la province qui nous tient particulièrement à coeur que nous avons entrepris la construction d'usines neuves et moins polluantes.». Voir aussi le numéro de la revue *Commerce*, 1983: 117-118.
10. Revue *Commerce*, 1983.
11. *Idem*.
12. Cf. Audiences publiques sur le programme de stabilisation des berges.
13. La Société a associé son logo à celui de la protection de l'environnement et finance des activités culturelles, tel le Festival de Jazz de Montréal ou les concerts de l'Orchestre symphonique de Montréal ou son propre quatuor ou encore des films à caractère patrimonial, tel Maria-Chapdelaine..
14. Ce lien est renforcé au chapitre de la formation de la main-d'oeuvre: 70% de son personnel spécialisé est formé à l'UQAC. Voir Bergeron, G., 1989.
15. À ce sujet voir l'article de Gagnon et Klein sur les tendances du partenariat, dans les *Cahiers de géographie du Québec*.

## RÉFÉRENCES

ALCAN, *Rapport annuel*, 1989.

ALCAN, *Rapport 10-K*, 1988.

ANDREW, C., "Mouvements de jeunes et développement local: volontés et contraintes", *Le Local en mouvements*, UQAC, GRIR, 1989, p. 153-162.

BERGERON, G., «La création de réseaux technologiques territorialisés: une stratégie de maîtrise des transformations technologiques», Communication présentée dans le cadre du colloque *La maîtrise du changement technologique*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 27 octobre 1989.

BAREL, Y., «Le social et ses territoires», *Espaces, Jeux et enjeux* sous la direction de Auriac F. et R. Brunet, 1986, p.129-140.

FRIEDMANN, J. et C. WEAVER, *Territory and Function*, London, Berkely, Edward Arnold and University of California Press, 1979.

GAGNON, C., *Dynamique sociospatiale, enjeux territoriaux et redéploiement de l'industrie de l'aluminium au Saguenay—Lac-Saint-Jean, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Un. de Montréal, thèse de doctorat, 1991.

GAGNON, C. et J.-L. KLEIN, «Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social», *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, septembre 1991, p. 239-255.

GAGNON, C., «Les écarts du développement viable», *Revue canadienne des sciences régionales*, janvier 1992.

GAGNON, C., «Industrial redeployment and strategy of modernization: their impact on Saguenay—Lac-Saint-Jean Region». Communication présentée au colloque *The political Ecology and Economy of the International Aluminium Industry*, Madison, Un. of Wisconsin-Madison, 1990.

HAMEL, P., *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991.

KLEIN, J.-L. et GAGNON, C., *Le social apprivoisé. Le développement local, l'État et le mouvement associatif*, Hull, Éditions Asticou, 1990.

KLEIN, J.-L., "Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée", *Revue internationale d'action communautaire*, 22/62, 1989, p. 117-128.

LACOUR, C., «Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines», *Revue d'économie régionale et urbaine*, No 5, 1985, p. 837-847.

LIPIETZ, A., *Choisir L'audace. Une alternative pour le vingt et unième siècle.*, Paris, Éd. La Découverte, 1989.

MELLUCI, A., «Mouvements sociaux, mouvements post-politiques», *Revue internationale d'action communautaire*, 1983, Vol. 10, No 15, p. 13-30.

MICHALET, C.A., «États-nations, firmes multinationales et capitalisme mondial», *Sociologie et sociétés*, Vol. 11, No 2, 1983, p. 39-57.

OFFE, C., «New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics», *Social Research*, No 52, p. 4.

QUÉBEC, BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Audience publique sur le programme de stabilisation des berges du lac Saint-Jean*, les 11, 12, 13, 15, 16 et 17 janvier, transcription des audiences, 1985.

SAVARY, J., «L'économie-territoire. À la conquête de l'économie-monde?», *La société du partenariat*, P. Dommergues (éd), Paris, Anfor-Anthropos, 1988, p. 87-107.

SCHUMACHER, E.F., *Small is beautiful*, Paris, Seuil, 1979.

STÖHR W.B., «Le développement régional et la crise économique mondiale», *Revue internationale des sciences sociales*, No 112, 1987, p. 209-219.

TAYLOR, M. et N. THIFT, *The Geography of Multinationals*, London, Croom Helm, 1982.

#### JOURNAUX, REVUES ET RAPPORTS:

FSSA, *Contact*, janvier 1989 et communiqué de presse, 1989-01-16, p. 2.

*La Presse*, 1983-09-22.

*Les Affaires*, 1990-05-12.

*Revue Commerce*, 1983, p. 117-118.

Société d'expansion économique du Saguenay, *Étude d'impacts socio-économiques*, Chicoutimi, 1983.



# **LES NOUVEAUX RAPPORTS DES GROUPES MULTINATIONAUX AUX TERRITOIRES: DE LA DOMINATION-EXTRAVERSION AU PARTENARIAT LOCAL?**

**Julien Savary**  
**Laboratoire d'étude et de recherche**  
**sur l'économie de la production**  
**Université des sciences sociales de Toulouse**

Le développement local dépend de l'intensité des liaisons interindustrielles nouées entre les activités présentes régionalement. Au moment où les entreprises régionales sont de plus en plus nombreuses à dépendre, directement ou indirectement, de groupes multinationaux, plusieurs questions paraissent essentielles<sup>1</sup>. Assiste-t-on à une mutation des rapports des groupes multinationaux aux territoires? Les nouvelles stratégies internationales, industrielles et technologiques des groupes les amènent-ils à dominer et à déstructurer encore plus les territoires locaux, ou les conduisent-ils au contraire à développer des relations de partenariat local ?

Nous répondrons à ces questions en examinant l'organisation interne des grandes entreprises, qui explique la nature des relations qu'elles établissent avec leur environnement local. Les différents degrés de dépendance et d'extraversion des unités locales des firmes multinationales seront analysés dans une première partie. Les

conséquences, souvent positives, des nouveaux modes d'organisation industrielle et de la recherche sur les relations des entreprises multinationales avec leurs fournisseurs et le milieu local seront présentées dans la deuxième partie.

#### **EXTRAVERSION ET DÉLOCALISATION DES UNITÉS LOCALES DES MULTINATIONALES**

L'augmentation de la concurrence et la multinationalisation croissante des grandes firmes les poussent à créer leurs propres espaces transnationaux de planification, au sein desquels leurs unités, dispersées dans différents territoires nationaux et locaux, sont fortement intégrées. À cette intégration croissante au sein des groupes, répond une déconnection croissante de ces unités vis-à-vis de l'économie locale. Mais les degrés d'autonomie et d'insertion régionale des établissements régionaux varient fortement suivant les stratégies poursuivies par les groupes multinationaux qui les contrôlent.

#### **STRATÉGIES DES FIRMES MULTINATIONALES ET INSERTION RÉGIONALE DE LEURS ÉTABLISSEMENTS**

L'hypothèse est la suivante : c'est la stratégie spatiale du groupe qui détermine le degré d'intégration de chaque unité dans l'organisation productive du groupe et, par voie de conséquence, son degré d'insertion régionale et nationale, ainsi que l'importance de ses



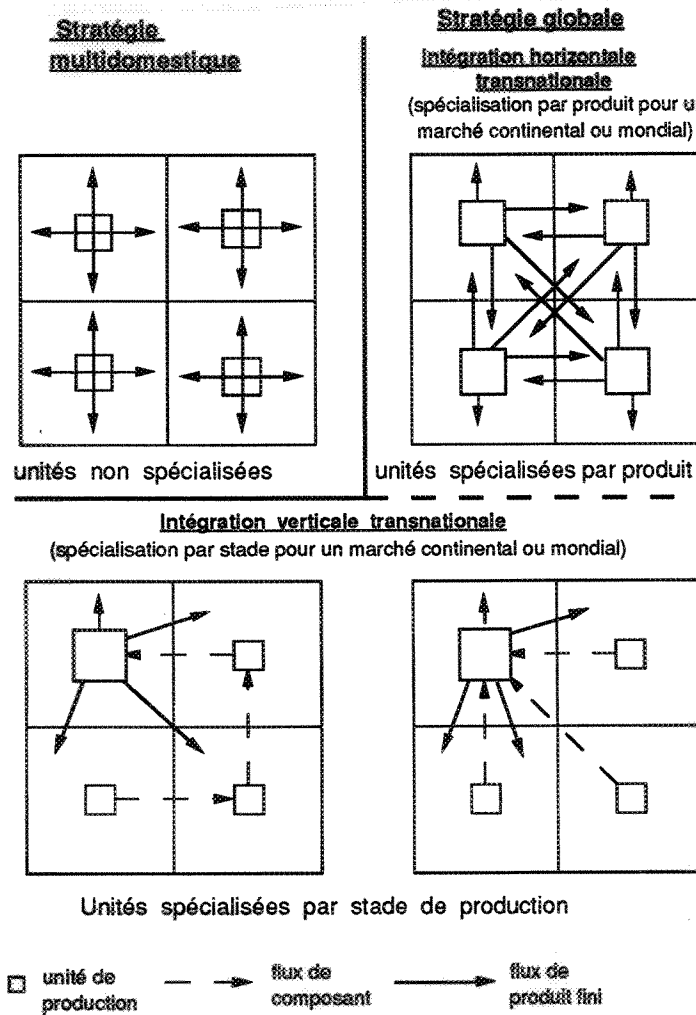
effets d'entraînement. Plus l'unité est intégrée dans le groupe et moins elle développe d'effets indirects dans l'économie.

Ce cadre d'analyse a déjà été testé avec succès pour les cas des groupes étrangers dans le sud-ouest de la France (Dupuy, Savary, 1988), des groupes français au Brésil (Dupuy, Milelli, Savary, 1991) et de huit groupes multinationaux dans le monde (Dupuy, Savary, 1990). Chaque fois il a permis d'interpréter la diversité constatée des degrés d'insertion locale des firmes multinationales<sup>2</sup>.

La typologie de stratégies internationales utilisée est basée sur la notion de segmentation spatiale de la production mise en oeuvre par les groupes (figure 1). À chaque type de stratégie correspond un ou plusieurs types d'unités locales.

La stratégie multidomestique, avec délocalisation complète des processus productifs, correspond à des unités non spécialisées, qui sont peu intégrées au groupe et disposent d'un grand potentiel d'insertion régionale. Dans cette stratégie, l'expansion s'effectue marché par marché, avec délocalisation complète de la production. Chaque unité étrangère possède une gamme de produits relativement étendue pour faire face à une demande diversifiée. Elle produit toute la gamme de production de sa société, et réalise tous les stades de la production, tout le processus de production étant délocalisé. L'établissement industriel possède l'ensemble des fonctions d'une entreprise indépendante, à l'exclusion de la recherche et quelquefois de la fonction commerciale.

**FIGURE 1**  
**TYPES DE STRATÉGIES INTERNATIONALES ET TYPES D'UNITÉS DE PRODUCTION**



Source: Adapté de P. Dicken "Global schift and industrial change in a turbulent world", Harper and Row - 1986.

La stratégie globale avec intégration horizontale transnationale correspond aux unités spécialisées par produit, qui sont plus intégrées aux groupes et moins insérées localement. Dans ce type de stratégie la délocalisation de la totalité du processus de production est toujours la règle, ceci essentiellement pour des raisons techniques. Mais chaque unité se spécialise sur un ou plusieurs produits précis et sur une zone de marché beaucoup plus vaste. Les objectifs de pénétration reposent donc sur des stratégies d'abaissement des coûts de production. On assiste à une spécialisation par produits. Les liens de l'unité étrangère avec la société mère demeurent verticaux mais des relations existent entre les filiales de chaque pays puisque celles-ci importent les produits du groupe non fabriqués sur place et exportent leurs productions vers les zones où ces produits ne sont pas fabriqués. Cette rationalisation des implantations se traduit par une intervention accrue de la maison mère dans l'activité des unités productives, notamment dans le choix des gammes de produits. Le contrôle de ces usines reste technique et financier, mais il s'effectue aussi sur le plan de la planification internationale des ventes. Dans ce type de stratégie, les directions locales des établissements, bien que plus dépendantes des choix centraux du groupe en ce qui concerne les productions et les marchés, conservent une certaine autonomie de gestion, plus grande que dans les stratégies suivantes. En général il n'existe pas d'échanges de produits semi-finis entre les unités du groupe, ou ils sont peu importants.

La stratégie globale avec intégration verticale transnationale correspond à des unités spécialisées par stade de production, ou unités-atelier, qui sont le plus souvent peu insérées régionalement. Cette stratégie relève de la possibilité de disjoindre le processus de production, et de spécialiser chaque unité sur un segment de ce processus. L'unité fait alors partie d'un puzzle; elle ne fabrique plus qu'une partie du produit fini. Sa production est expédiée à d'autres unités du groupe, et il arrive aussi qu'elle achète des produits semi-finis à des unités du groupe. On peut parler dans ce cas d'unités-ateliers. À une dépendance verticale vis-à-vis des décisions de la société mère, s'ajoute une dépendance horizontale des unités de production entre elles, puisque chaque "output" d'une unité sert d'"input" à une autre unité, ceci jusqu'à l'assemblage qui clôt la filière de production. Les unités sont organisées de façon hiérarchique, des unités en amont, chargées de l'approvisionnement ou de la recherche, aux unités en aval, chargées de l'assemblage. Ceci permet une articulation spatiale des processus de production sur des bassins de main-d'oeuvre adaptés aux besoins de chaque unité. Ainsi les unités d'assemblage peuvent être localisées dans des bassins de main-d'oeuvre non qualifiée. Ce type de stratégie correspond aussi à des stratégies d'abaissement des coûts de production par les économies d'échelle et la spécialisation. Dans ce cas, la dépendance vis-à-vis du groupe est très forte. L'établissement n'est plus seulement jugé uniquement sur ses résultats financiers mais aussi sur sa capacité à s'intégrer dans le processus de production du groupe (niveau et coûts de production).

Plusieurs formes de stratégies de division spatiale des tâches intra-produites existent selon le niveau géographique de segmentation spatiale des processus productifs mis en place par les groupes:

- la division interrégionale des tâches: la segmentation s'effectue au sein d'un territoire national, entre des unités localisées dans des régions différentes;
- la division internationale des tâches: la segmentation s'effectue entre des établissements situés dans différents pays; nous parlerons de division continentale des tâches lorsque la segmentation a lieu à l'intérieur d'un même continent.

On peut donc distinguer trois types d'unités-atelier selon la place qu'ils occupent dans la chaîne segmentée de la production (figure 2):

- Les unités-atelier approvisionnement, qui sont des unités spécialisées sur un produit tête de filière. Elles sont très intégrées dans leur groupe par les ventes, les matières premières transformées étant réexpédiées vers le groupe. Leur apport à la région d'accueil est lié uniquement à une insertion par les achats, qui peut être importante lorsque les fournitures se trouvent dans la région.
- Les unités-atelier intermédiaires, qui transforment des produits semi-finis transmis ensuite à des unités d'assemblage. Elles sont intégrées dans leur groupe en amont et en aval, ce qui explique qu'elles ne développent pas, en général, d'effets

importants d'entraînement vers leur espace régional (sauf si les unités du groupe qui leur fournissent les produits sont également localisées à proximité).

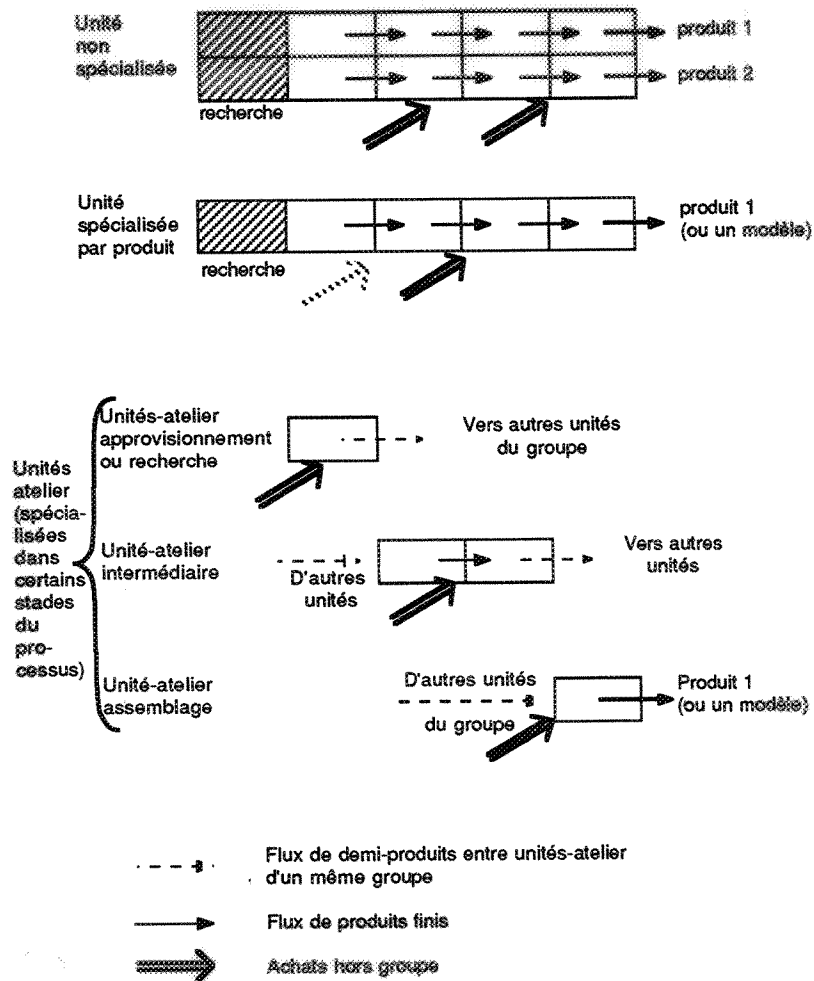
- Les unités-atelier assemblage, qui sont des unités d'assemblage ou de conditionnement. Elles sont aussi très intégrées dans leur groupe. Ces unités d'assemblage réalisent le dernier stade de la production. L'essentiel des produits semi-finis qu'elles transforment leur sont expédiés par d'autres unités du groupe. Elles sont donc fortement intégrées par les achats. Ces unités n'ont donc que peu d'effets d'entraînement dans la région qui les accueille (sauf si les autres unités du groupe, qui leur fournissent les produits semi-finis, sont également localisées dans la même zone).

D'autres effets économiques des firmes multinationales sur l'économie locale peuvent être interprétés à l'aide de cette grille de lecture, comme la nature des qualifications ouvrières au sein des unités et leur effet sur la balance commerciale régionale et nationale.

Les résultats des tests effectués sur plusieurs échantillons de firmes multinationales sont synthétisés dans le tableau 1. Les types d'insertion nationale par les achats à des fournisseurs locaux, pour huit établissements dépendant de groupes étrangers, situés dans sept pays différents sont présentés dans le tableau 2.

FIGURE 2

TYPES D'UNITÉS DE PRODUCTION



**TABEAU 1**

**EFFETS ÉCONOMIQUES ET SUR L'EMPLOI DES FIRMES  
MULTINATIONALES DANS LES ÉCONOMIES D'ACCUEIL  
(par type d'unité)**

Type d'effet	Effet direct sur l'emploi (dans l'unité)		Effet indirect vertical sur l'emploi		Effet sur la balance commerciale
Type d'unité	Volume	Qualification	Achats	Ventes	
Unité non spécialisée	+	+	+	+	= ou +
Unité spécialisée par produit	S	- S	+ - I, S		+ ou -
Unité-atelier approvision- nement	+ -	-	+	+ - DIT	= ou +
Unité-atelier intermédiaire	+ -	+ - DIT	- + S, DIT	+ - DIT	+ - DIT
Unité-atelier assemblage	+ -	-	-	+ - DIT	+ - DIT

= effet faible ou nul  
 + effet positif  
 - effet négatif (ou très faiblement positif)  
 +- effet variable selon :  
     I degré d'intégration  
     S secteur activité  
     DIT niveau géographique de la  
     division des tâches

Source: C. Dupuy et J. Savary, 1991



TABLEAU 2

## TYPES D'UNITÉS ET TYPES D'EFFETS D'ENTRAÎNEMENT

Unité	Production et marché	Type d'unité (et de stratégie)	Type d'insertion nationale (par les achats)
CAPKAL-Nestlé (Côte d'Ivoire)	Café soluble Afrique et Europe	Unité intégrée transformant complètement une matière première locale. (Stratégie d'approvisionnement mondial)	très forte 100 % des biens achetés en Côte d'Ivoire (à des fournisseurs ivoiriens)
Pirahy (Brésil)	Papier Marché national	Unité-atelier aval (assemblage) transformant la cellulose fournie par une autre unité locale du groupe. La production est intégrée au Brésil au niveau des trois unités du groupe. (Division intra-nationale des tâches dans l'économie d'accueil)	très forte 100 % des biens achetés au Brésil (à d'autres unités du groupe)
MEPSA (Pérou)	Pièces d'acier pour industrie minière Marché national	Unité intégrée partiellement avec certains achats à des fournisseurs locaux, certains à une filiale locale du groupe, d'autres à l'étranger. (Stratégie multidomestique)	moyenne 70 % des achats totaux effectués au Pérou
Goodyear (Pérou)	Pneumatiques Marché national (et pays voisins)	Unité-atelier assemblage final à partir de matières (caoutchouc) et d'éléments (toiles, ...) le plus souvent importés. (Division internationale des tâches au niveau mondial)	faible 20 % des achats totaux au Pérou
NBC Td (Thaïlande)	Téléviseurs Marché national	Unité-atelier assemblage final à partir d'éléments importés en quasi-totalité, souvent d'unités japonaises du groupe. (Division internationale des tâches au niveau mondial)	très faible achats locaux des cadres en bois et de l'emballage (8 % des achats)
NEC Technologies (Thaïlande)	Composants électroniques Usines américaines et japonaises du groupe	Unité-atelier intermédiaire, stade final d'assemblage de composants à partir de pièces fabriquées aux USA et au Japon. Production exportée à 100 %. (Division internationale des tâches au niveau mondial - Délocalisation de certaines stades)	très faible achats locaux de moules et d'emballage (15 % des achats)
IBM-France Montpellier (France)	Composants et Grands systèmes Marché européen	Unité-atelier complexe (intermédiaire et assemblage final). Production de composants mémoire avec des éléments achetés aux usines européennes du groupe, et assemblage final des grands ordinateurs avec éléments achetés en France et à l'étranger. (Stratégie globale avec division internationale des tâches au niveau européen)	forte achats à d'autres unités IBM en France (cf. Corbeil) et sous-traitance dans le sud de la France (taux achats en France : 70 % ?)
FASA-Renault à Valladolid (Espagne)	Moteurs et automobiles Marché national et 25 % exporté	Unité-atelier complexe (intermédiaire et assemblage). Production de moteurs et assemblage final de plusieurs modèles, à partir d'éléments achetés en Espagne et à l'étranger. (Division internationale des tâches au niveau mondial et accès au marché espagnol)	forte achats à d'autres usines Renault en Espagne (Séville) et à des fournisseurs esp. (taux achats en Espagne : 60 %)

Source: Enquêtes (Dupuy, Savary, 1990)

## GLOBALISATION DES STRATÉGIES ET RELOCALISATIONS

### **Intégration européenne et européanisation des stratégies**

L'évolution des stratégies multidomestiques vers des stratégies globales entraîne d'importants transferts d'activités entre les usines possédées par les groupes dans les différents pays et la sélection des unités où seront réalisés de grands investissements. La tendance est à la spécialisation des usines et à l'augmentation de leur taille et de celle de leurs marchés. La règle qui sous-tend toutes les restructurations engagées est alors celle de l'optimisation de la taille et de la localisation de chaque activité du groupe, depuis la recherche jusqu'à la commercialisation, c'est-à-dire de ce que Porter appelle les éléments de la "chaîne de valeur" de l'entreprise. Le processus d'optimisation peut aussi prendre la forme de la construction d'une nouvelle usine, qui est alors directement spécialisée, bien dimensionnée et localisée, dès sa création. Cette évolution a pour conséquence de réduire l'insertion régionale des unités des firmes multinationales dans chaque pays concerné.

La globalisation des stratégies et des structures permet de réduire les coûts de production, notamment en bénéficiant des économies d'échelle. Elle donne des avantages concurrentiels et est en général recherchée par les entreprises. Mais elle est limitée par la segmentation internationale des marchés, les contraintes réglementaires, les interventions étatiques, les coûts de transport,... L'intégration économique de vastes zones plurinationales est un

phénomène qui, par contre, réduit ces limitations, et facilite la globalisation, de façon différenciée selon les secteurs d'activité. Ainsi le processus de l'intégration européenne, qui a commencé avec la création du Marché Commun en 1957, et qui se poursuit avec l'achèvement du marché unique européen en 1993, favorise l'adoption de stratégies internationales globales au niveau européen, ou ce que l'on peut appeler l'eupéanisation des stratégies.

L'accélération de l'intégration européenne entraîne un accroissement de la concurrence, qui lui-même explique la course à la dimension européenne à laquelle se livrent aujourd'hui les entreprises, notamment par rachats de sociétés. Cette multiplication des fusions-acquisitions intra-européennes multiplie le nombre de firmes qui possèdent des structures multidomestiques en Europe et qui pourront ensuite les faire évoluer vers des structures globales.

Par ailleurs, en réduisant les barrières douanières et réglementaires à l'échange international, l'intégration européenne supprime l'un des principaux obstacles à la globalisation qui suppose, pour être mise en oeuvre, que le commerce international soit possible, facile et peu coûteux. L'unification et l'amélioration des réseaux de communication en Europe, ainsi que les grands travaux comme le tunnel sous la Manche et les lignes du TGV facilitent aussi l'eupéanisation des stratégies.

L'intégration européenne a déjà favorisé — et continuera à le faire — une homogénéisation des revenus, des goûts, des modes de vie

et des cultures en Europe. Elle facilite ainsi la globalisation des stratégies des firmes, puisque la spécialisation des usines pour des marchés plurinationaux suppose une homogénéisation préalable de la demande sur ces marchés. L'intégration européenne ne modifie pas le niveau des économies d'échelle. Mais en accentuant la concurrence, elle rend plus urgente la réduction des coûts et elle pousse donc les entreprises à recourir aux économies d'échelle en spécialisant leurs usines.

Enfin, l'intégration européenne va réduire les exigences et les pouvoirs de négociation des gouvernements nationaux, qui s'opposent souvent aux politiques de globalisation des entreprises. Cela résultera de la réduction généralisée des obstacles non tarifaires aux échanges, de l'harmonisation des conditions techniques, fiscales et réglementaires de la production dans la quasi-totalité des secteurs, de l'ouverture internationale des marchés publics... Par ce mécanisme l'intégration européenne va donc aussi faciliter les stratégies globales des entreprises, en particulier dans des secteurs très dépendant des commandes et des crédits publics.

Ces phénomènes expliquent pourquoi, à l'approche de l'achèvement du marché unique européen en 1993, beaucoup de groupes industriels, européens ou extra-européens mais implantés en Europe, accélèrent et modifient leur multinationalisation en Europe. Ces groupes restructurent de plus en plus leurs activités, basées sur des filiales autonomes et diversifiées implantées dans chaque pays, en adoptant des structures globales, basées sur des usines et des

filiales spécialisées, mais souvent moins reliées aux tissus industriels locaux.

### **Restructurations et relocalisations en Europe**

La tendance à l'eupéanisation des stratégies entraîne des restructurations et des relocalisations d'activités. En effet l'une des caractéristiques essentielles du processus de globalisation est la recherche d'une localisation optimale des unités spécialisées, au sein de l'espace européen.

Dans leurs choix d'investissement, les entreprises mettent donc de plus en plus en concurrence les différents sites possibles de production, aussi bien quand il s'agit de choisir parmi les usines existantes celles qui feront l'objet d'investissement que lorsqu'il s'agit de créer de nouvelles unités. Cela conduit à une mise en concurrence accrue des territoires locaux au niveau européen.

On constate que, dans les années récentes, ces relocalisations d'activités liées au processus d'eupéanisation se réalisent en Europe au profit des régions centrales et au détriment des régions périphériques. En effet la localisation optimale des unités spécialisées est effectuée afin de réduire les coûts de production et de transport de l'ensemble des activités européennes de l'entreprise. Bien sûr ces choix de localisation sont en grande partie déterminés par l'historique de la multinationalisation des groupes et par les implantations qui en résultent. Mais la tendance générale est de

donner de plus en plus d'importance aux variables géographiques classiques:

- l'inégale répartition géographique des revenus et de la demande;
- la qualité des moyens de communication;
- les différences régionales et nationales dans les coûts de production.

Les deux premières variables favorisent objectivement les régions nord-est de la communauté européenne. En effet, l'inégale densité des populations et des revenus dans l'espace européen aboutit à la concentration géographique de la demande dans un coeur continental de l'Europe. Si bien que les entreprises "globales" localisent très souvent leurs usines spécialisées au sein de cette zone barycentrique, ou le long d'un axe Rhin-Rhône, prolongé au nord-ouest jusqu'à Londres, et au sud jusqu'à Milan et Barcelone.

La troisième variable géographique de la localisation correspond aux différences nationales et régionales de coûts de production. Celles-ci existent en Europe dans de nombreux domaines, comme le coût de l'énergie, des transports, des prélèvements fiscaux, de la protection de l'environnement. Mais ce sont surtout les coûts liés au travail qui diffèrent: salaires, charges sociales, ainsi que les conditions de son utilisation (durée du travail, conflits sociaux,...). Ces disparités internationales (et interrégionales) des coûts du travail favorisent les régions périphériques et sous-industrialisées au sein de chaque économie (Écosse, Sud de l'Italie, Andalousie,...) et,

plus généralement, les pays du Sud de l'Europe : France, Italie, et surtout Grèce, Portugal et Espagne.

Aujourd'hui l'ouverture de l'Europe de l'Est accentue ces tendances défavorables aux régions périphériques européennes. Elle correspond à l'ouverture d'un marché, ce qui déplace le barycentre du marché européen un peu plus vers l'Est et, du point de vue des localisations optimales en Europe, renforce les tendances à privilégier les régions "centrales" de l'Europe. Par ailleurs, les pays d'Europe de l'Est, où les coûts de production sont inférieurs (coûts de main-d'oeuvre égaux à environ 10 à 20 % des coûts allemands ou français), peuvent être des concurrents des régions périphériques de l'Europe, pour la localisation des activités intensives en travail.

#### **Intégration nord-américaine, globalisation et relocalisations?**

Le projet de création d'une vaste zone intégrée qui recouvrirait le Canada, les États-Unis et le Mexique ne va-t-il pas avoir les mêmes conséquences en termes de localisation que la création du marché unique européen?

Certes les deux zones ne sont pas comparables. L'Europe est encore, en 1990, un espace segmenté en marchés nationaux alors que les États-Unis à eux seuls constituent, et depuis longtemps, un espace homogène, de taille au moins égale à celle de l'Europe,

suffisant pour que les groupes américains aient pu rationaliser leurs opérations et spécialiser leurs usines bien avant que cela ne commence à devenir possible en Europe.

Les groupes industriels, aussi bien américains que canadiens, ont souvent rationalisé leurs activités au sein d'un espace encore plus vaste réunissant les États-Unis d'Amérique et le Canada, tant il est vrai que la forte intégration des deux économies rendait cette "globalisation américano-canadienne" possible (l'industrie automobile représente un cas significatif et ancien d'organisation bi-nationale des tâches). Enfin le Mexique constitue depuis plusieurs années une zone de localisation de filiales-ateliers pour les firmes multinationales américaines.

Il est cependant très probable que la création d'un véritable marché unique nord-américain, incluant les États-Unis, le Canada et le Mexique dans une zone réellement intégrée (forte harmonisation des normes, des contraintes légales, fiscales et réglementaires, ...) faciliterait une globalisation accrue sur une base continentale des stratégies des grandes entreprises. Cela entraînerait des restructurations industrielles, des fermetures d'unités, des spécialisations des usines et des transferts d'activités d'un site à l'autre. Ces relocalisations pourraient aussi s'effectuer, de la même façon qu'en Europe, au détriment des régions périphériques comme le Québec.



**CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET PARTENARIAT MONDIAL—LOCAL?**

Les nouveaux modes d'organisation industrielle, adoptés par les groupes sous l'effet de la concurrence, amènent les groupes multinationaux à réviser leurs rapports avec leurs partenaires extérieurs notamment leurs fournisseurs. Mais les réseaux intégrés qui en résultent ne sont pas toujours des réseaux localisés. Le partenariat se développe mais il est souvent non local<sup>3</sup>.

**MUTATION DES MODES DE PRODUCTION, PARTENARIAT INDUSTRIEL ET RÉSEAUX MONDIAUX OU LOCAUX?**

Face à la crise, les groupes les plus technologiques tiennent compte des impératifs de compétitivité et de mutation de la demande mondiale et adoptent de nouvelles stratégies productives. Les nouveaux modes d'organisation industrielle recouvrent l'automatisation de la production, l'organisation flexible, la production à flux tendus (ou "Juste à temps", "Just in time"<sup>4</sup>), la recherche de la qualité totale, les cercles de qualité.

Les groupes doivent alors renforcer la coopération technique avec leurs principaux fournisseurs et sous-traitants. Ceux-ci doivent être capables de suivre les mutations technologiques qui se réalisent chez le groupe donneur d'ordre. Cela implique que ces fournisseurs élèvent le niveau technologique de leurs productions, deviennent capables de concevoir et de fabriquer des sous-systèmes complets,

de livrer des éléments de haute qualité contrôlés par eux et de raccourcir les délais de livraison. La connection directe des sous-traitants au système de planification de la production "Juste à temps", c'est-à-dire commandé par la demande, se réalise souvent par la participation des principaux fournisseurs du groupe au réseau informatisé interne au groupe. Ce réseau relie les agences commerciales et toutes les usines nationales et étrangères du groupe, afin de planifier l'ordonnancement des fabrications. Ainsi, IBM France est organisé de cette manière depuis plus de dix ans, et le groupe Renault vient de créer un système d'information reliant ses usines et ses fournisseurs européens.

S'il est clair que ces nouvelles exigences des donneurs d'ordre et ces nouvelles aptitudes des sous-traitants ou fournisseurs définissent un véritable partenariat industriel<sup>5</sup>, les tendances géographiques sont plus incertaines: il n'est pas nettement établi que ce partenariat industriel nécessite une proximité géographique pour se développer (Banville, 1989).

Certes l'étroitesse des liaisons mises en place entre les grandes unités industrielles acheteuses ou donneuses d'ordre et leurs fournisseurs qui conduisent fréquemment à un développement géographique polarisé autour de ces grandes unités. La tendance au développement de réseaux productifs localisés existe.

Dans l'industrie automobile française par exemple, l'"équipementier" Epeda-Bertrand Faure fabrique des sièges à proximité des

usines de montage final de Citroën à Rennes et de Renault à Douai. Dans le voisinage immédiat de l'usine Renault de Sandouville près du Havre sont implantés Roth (sièges), Reydel (consoles), Plastic Omnium (pare-chocs, tableaux de bord)... Les ordres de fabrication parviennent à ces sous-traitants quelques heures avant l'assemblage de la voiture à laquelle les équipements sont destinés. Ces cas récents de localisation proche ne concernent cependant que des éléments volumineux et de faible valeur relative. De nombreux autres fournisseurs demeurent plus éloignés.

En effet il existe une contre tendance, celle du développement de réseaux productifs alocaux, nationaux et internationaux, reliant les grandes unités industrielles donneurs d'ordres à leurs fournisseurs sur une base géographique large. Ce sont les nouvelles technologies de l'information (réseaux de communication télématiques et par satellites) qui, en rendant possible des échanges instantanés d'information entre des centres situés aux quatre coins du monde, permettent de telles proximités organisationnelles réalisées sans proximités géographiques. L'amélioration des réseaux routiers et l'abaissement des coûts du transport routier facilitent quant à eux les expéditions fréquentes et rapides qui sont nécessaires dans des réseaux dispersés.

La sous-traitance des usines françaises de Renault est ainsi dispersée en France et en Espagne. De même l'usine IBM de Montpellier possède quatre sous-traitants principaux, qui fabriquent de grands sous-ensembles et qui sont localisés à Toulouse (300 km) et dans la

région de Marseille (150 km), à moins d'une demi-journée de route (mais en 1991 le fournisseur toulousain ferme son unité, et l'un des sous-traitant marseillais crée une nouvelle usine à Montpellier, ce qui révèle peut-être une tendance à la relocalisation à proximité...).

En conclusion, on peut reprendre la constatation formulée par Étienne de Banville, qui s'applique surtout à l'industrie automobile, mais peut sans doute être généralisée à d'autres industries (en Europe) "Une vue dynamique des relations permet sans doute de lever cette contradiction dans les tendances constatées: lorsque les volumes de livraisons ne sont ni trop élevés, ni trop stratégiques, il est vraisemblable que la distance ne constitue pas un obstacle majeur si l'on ne fonctionne pas vraiment en flux tendus, c'est-à-dire que les stocks intermédiaires de sécurité existent bien, entretenus par le fournisseur; mais lorsqu'il s'agit de passer à des volumes de production plus élevés et de fonctionner en vrai flux tendu, une implantation proche semble à peu près inévitable. Sous le bénéfice de deux remarques: d'une part, il ne s'agit souvent que de l'implantation d'une usine—atelier spécialisée du partenaire; d'autre part, la proximité reste à définir en termes d'éloignement et n'est pas forcément à entendre comme immédiate et obligatoirement aux portes de l'usine du client".

E. de Banville signale également que les principaux fournisseurs, véritables partenaires du groupe, peuvent à leur tour développer un réseau de sous-partenaires, mais que cela va "étroitement dépendre de l'attitude des entreprises environnantes: si la modification de leur

attitude demande trop de temps ou d'efforts, le partenaire se tournera vers un fournisseur ou un sous-traitant déjà au fait de ces nouvelles normes et pratiques, sans que sa localisation soit généralement un critère déterminant"<sup>6</sup>.

Au total, selon E. de Banville, "il semble que le partenariat industriel, cherchant à établir des réseaux de relations inter-entreprises faisant preuve de stabilité et de performance dans la durée, soit essentiellement animé d'une logique plutôt de complémentarité temporelle (stratégies cohérentes sur le moyen terme) que de complémentarité dans la proximité spatiale, et que, par la suite, il ne convienne pas d'espérer de son développement un renouveau significatif des échanges interindustriels locaux" (Banville, 1990:134)<sup>7</sup>.

#### **INNOVATION ET PARTENARIAT TECHNOLOGIQUE LOCALISÉ**

Pour la localisation des stades de production les plus technologiques et des opérations les plus qualifiées (gestion, recherche, conception...), les groupes recherchent des zones, qui correspondent souvent à de grandes métropoles, où ils peuvent trouver à la fois du personnel très qualifié (ouvriers, ingénieurs, chercheurs), des fournisseurs diversifiés, des sociétés de service, des laboratoires de recherche publics et privés et d'excellentes communications.

Ils développent en effet dans ces régions une forte coopération technique avec les chercheurs, les universitaires, les ingénieurs et

les responsables de PMI industrielles et de services performantes. Un véritable processus localisé de création technologique et d'innovation se développe ainsi dans certaines grandes agglomérations urbaines, et dans ce que l'on appelle les "technopoles" et les "milieux innovateurs"<sup>8</sup>.

Pour J.P. Gilly (1989:121) "une technopole est un système productif local flexible, fédérateur d'un ensemble de savoirs technologiques, support et acteur collectif d'un processus de création et d'accumulation technologique basé sur sa capacité à maîtriser, combiner et générer technologies constitutives et technologies génériques". Et "c'est la multiplicité et la densité de ces relations localisées, parfois matérielles mais le plus souvent immatérielles, aussi bien entre les organisations (firmes, centres de recherche) qu'entre les hommes (chercheurs, ingénieurs), qui fondent la stabilité et la capacité de reproduction des technopoles".

Les groupes s'insèrent dans les technopoles, soit en intégrant une filiale ou un établissement dans les mécanismes mêmes du processus "technopolitain" de création localisée de nouvelles technologies, soit en s'appropriant de l'extérieur des technologies élaborées par des acteurs du technopole (firmes ou centres de recherche) pour les associer à leur propre potentiel technologique (par rachats de PME innovantes, achats de brevets ou licences...).

L'existence de ces phénomènes d'innovation et de création de technologie localisés dans certaines aires géographiques, à savoir les

"technopoles", favorisent naturellement la création de nouvelles PME industrielles et de services ainsi que l'implantation d'unités de grands groupes dans ces zones.

Le développement de ce partenariat technologique localisé semble cependant concerner essentiellement les secteurs d'activité les plus technologiques, comme l'électronique, l'informatique, l'aéronautique, l'industrie spatiale<sup>9</sup>, et toutes les autres activités — et elles sont nombreuses — qui utilisent les produits qui en dérivent.

Ces nouveaux rapports des groupes à l'espace local se rencontrent surtout dans leur économie d'origine, et dans des régions où leur implantation est souvent ancienne. Cela concerne alors des unités stratégiques, qui constituent le cœur technologique des groupes. L'intervention de l'État national et des collectivités territoriales se porte tout naturellement vers un soutien à ces groupes nationaux. Cette évolution est moins fréquente quand il s'agit d'unités locales appartenant à des groupes étrangers.

## NOTES

1. Nous excluons donc de notre analyse les processus nombreux et multiformes de partenariat local réalisés entre entreprises indépendantes et de taille semblable, c'est-à-dire toutes les formes localisées de coopération et d'innovation inter PME-PMI et entre des PME-PMI et leur environnement local (voir par exemple le numéro 315 — Octobre 1990 — de la *Revue*

*économie et humanisme consacré à "Innovations et milieu local", ainsi que l'ensemble des travaux sur les "districts industriels" signalés plus loin).*

2. Cette tendance à l'extraversion des unités locales des firmes multinationales est une tendance qui se vérifie également pour les unités locales dépendantes de groupes nationaux, qui ont moins recours aux fournisseurs locaux que les PMI indépendantes (Devin et Lefebvre, 1985).
3. Nous parlons ici d'un nouveau partenariat inter-entreprises, ou partenariat industriel, basé sur de très fortes relations d'interdépendance, que nous définissons ci-dessous, et qui diffère des relations classiques de sous-traitance ou de fourniture, qui existent depuis longtemps dans certaines industries et régions, et qui pourraient être considérées comme des relations de partenariat...
4. Le système "juste à temps":

*"Il s'organise autour d'un principe de fluidification, condition, de la flexibilité dans le cas d'une production de masse : l'idée fondamentale est que la production doit s'adapter dans les plus brefs délais aux variations de la demande. Une telle flexibilité suppose une adaptation rapide des équipements pour répondre aux modifications fréquentes du type de biens produits (modèles, composants, pièces), permettant des économies substantielles en capital circulant et en capital constant. La réduction des encours de pièces supprime le volant de sécurité que peuvent constituer les stocks, ce qui suppose que les produits livrés "en temps réel" aient la qualité requise pour que s'enchaîne sans blocage la suite du processus de fabrication. L'urgence de la situation met alors les salariés dans le devoir de garantir le fonctionnement régulier de l'ensemble de la fabrication, et de remettre en marche les installations dans les meilleurs délais en cas de dysfonctionnement. Cette implication est nécessaire au fonctionnement correct du processus de fabrication du fait de la fragilisation constituée par sa fluidification, mais elle suppose une stabilisation de la main-d'oeuvre. L'ajustement de certaines rigidités du travail qui peut en résulter — comme l'emploi à vie — passe par le report des fluctuations de la conjoncture sur d'autres agents (volant de main-d'oeuvre transitoire, réseau hiérarchisé de sous-traitance). Ainsi le système de production J.A.T. comporte-t-il un processus d'extériorisation qui lui permet de gérer la contrainte de flexibilité tout en respectant les normes de productivité et de rentabilité".*

5. Ce partenariat industriel est par exemple décrit pour l'industrie automobile italienne comme une forme particulière de réseau d'entreprises qui concerne



seulement les "fournisseurs de premier plan", c'est-à-dire ceux qui sont chargés de livrer des sous-ensembles complets ( A. Enrietti, 1989).

6. Sur la constitution de ces réseaux hiérarchisés de sous-traitance dans l'industrie automobile japonaise, voir B. Guilhon et P. Gianfaldoni, 1990.
7. C. Emanuel propose une vision large et plus nuancée des nouvelles formes de relations inter-entreprises et de leur localisations géographiques (en Italie), qui selon lui conduiraient à la constitution de réseaux d'entreprises dont certains noeuds sont localisés. Les "réseaux territoriaux" correspondent alors aux noeuds qui possèdent un développement endogène localisé. (C. Emanuel, 1989).
8. Le concept de "milieu innovateur" a été développé par le GREMI (Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs) qui essaie, à partir de recherches empiriques comparées, d'intégrer la composante territoriale dans l'analyse de la dynamique industrielle. Ces auteurs soulignent qu'un "environnement spécifique se réalise à partir d'alliances stratégiques et au sein des "réseaux d'innovation" que celles-ci mettent en oeuvre. Dans ce type d'organisation, les spécialisations des éléments du réseau et les modalités d'intégration de leurs activités sont conçues de manière à favoriser les apprentissages collectifs d'où émergent des savoir-faire spécifiques requis. Or une proximité spatiale durable est un facteur irremplaçable de synergie entre des partenaires multiples. Dès lors, un réseau dont les composantes sont voisines ou, pour le dire en d'autres termes, dont la structure spatiale est polarisée et connexe, bénéficie d'un avantage qualitatif qui peut être déterminant". De tels milieux dynamiques existent dans des régions métropolitaines comme la Silicon Valley dans la région de San Francisco, ou la région de Grenoble en France (Perrin, 1990, p.281).

Nous excluons de cette analyse les "districts industriels" parce que ces réseaux ne comportent pas, le plus souvent, d'unités dépendantes de grands groupes nationaux ou étrangers. Les "districts industriels" regroupent des PME vendant des produits "grand public" sur des marchés concurrentiels, et utilisant des technologies de "transformation" ( textile, céramique, métal mécanique, parachimie,...). Ces réseaux localisés se rencontrent en Italie, à Cholet en France, dans le Jura suisse. Ils permettent aux entreprises de développer des activités différentes et des savoir-faire complémentaires, ainsi que des coopérations leur permettant d'améliorer leurs outillages et leur adaptation au marché.

On peut définir également les "districts industriels" comme " les systèmes territoriaux marshalliens répondant au moins aux trois conditions suivantes, soit un ensemble important de petites entreprises sur un même territoire, coopérant pour se partager différentes phases d'une même industrie, avec un environnement social favorisant la cohérence tout en maintenant la concurrence" (Julien, 1990, p.2).

9. Pour une analyse de la constitution et du fonctionnement de la "technopole" de la région toulousaine voir par exemple Jalabert, 1991; et pour des analyses plus générales des "technopoles" voir Jalabert et Thouzellier, 1990.

## RÉFÉRENCES

BANVILLE, E.de, "Le développement du partenariat industriel", *Revue d'économie industrielle*, No 47 1er trimestre 1989, p.125-136.

CONTI, S. et JULIEN, P.A. (dir.) "Le modèle italien: mythe ou réalité?" numéro spécial de la *Revue internationale PME*, Vol. 2, Nos 2-3, 1989..

DEVIN, J.M. et LEFEBVRE, G., "Comportement des établissements français et étrangers dans leurs régions d'implantation", *Revue d'économie industrielle*, No 33, 3e trimestre 1985, p.74-86.

DUPUY, C., GALLIANO, D., GILLY, J.P. et SAVARY, J., "Groupes et développement régional", *Revue d'économie régionale et urbaine*, No 3, 1985, p. 545-557.

DUPUY, C., MILELLI, C. et SAVARY, J., *Stratégies des multinationales* Tome 2, Atlas mondial des multinationales, Paris, Éditions RECLUS, La Documentation Française, coll. "Dynamiques du territoire", 1991.

DUPUY, C. et SAVARY, J., "Groupes étrangers et développement régional, une approche théorique", in Colette Fourcade, *Industries et régions*, Paris, Éditions Economica, 1987, p. 113-140.

DUPUY, C. et SAVARY, J., *Les effets indirects des entreprises multinationales sur l'emploi des pays d'accueil: méthodologie d'analyse et études de cas*, document

de travail pour le Bureau international du travail, 1990, à paraître dans les working papers du B.I.T., Genève, 1991.

EMANUEL, C., "Le polyformisme des entreprises et du territoire: une convergence possible des disciplines", *Revue internationale PME*, Bruxelles, Vol. 2, Nos 2-3, 1989, p. 211-228.

ENRIETTI, A. "De la petite entreprise au groupe", *Revue internationale PME*, Vol 2, Nos 2-3, 1989, p. 201-210.

GILLY, J.P., "Innovation et territoire, pour une approche méso-économique du territoire", *Revue d'économie régionale et urbaine*, No 5, 1987.

GILLY, J.P., "Crise, mutations techniques et transformation des rapports des groupes aux territoires", *Revue d'économie industrielle*, No 47, 1er trimestre 1989, p.113-124.

GUILHON, B. et GIANFALDONI, P., "Chaînes de compétences et réseaux", *Revue d'économie industrielle*, No 51, 1er trimestre 1990, p.97-112.

JALABERT, G. "Les transformations de l'espace productif tolosin", *Revista Catalana de Geografia*, No 15, volume VI, Juny 1991, p. 53-71.

JALABERT, G. et THOUZELLIER, C. (sous la direction de), *Villes et technopoles, nouvelle urbanisation, nouvelle industrialisation*, Actes du colloque 1987, C.I.E.U. Université de Toulouse Le Mirail, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1990.

JULIEN, P.A., "Les districts industriels, l'information et le rôle du gouvernement territorial", communication au colloque, *Les districts industriels*, Université du Québec à Trois-Rivières, 3-5 Avril 1990.

PERRIN, J.C., "Organisation industrielle: la composante territoriale" *Revue d'économie industrielle*, No 51, 1er trimestre 1990, p.276-303.

SAVARY, J., L'économie territoire à la conquête de l'économie-monde? in Pierre Dommergues (sous la direction de), *La société de partenariat, économie-territoire et revitalisation régionale aux Etats-Unis et en France*, Paris, Éditions Afnor-Anthropos, 1988, p.31-42.



## **POUVOIR LOCAL ET CONTRÔLE DES FORÊTS DANS LE NORD DE L'ONTARIO: LE PARTENARIAT D'EN HAUT?**

**Chris Southcott  
Département de sociologie  
Université Lakehead**

Le 7 mai 1991, le ministre des Richesses naturelles de l'Ontario a annoncé que le gouvernement provincial choisirait quatre communautés dans lesquelles on établirait des "forêts communautaires". Ces communautés serviront de "projets pilotes" pour voir les possibilités de créer un nouveau "partenariat" pour la gestion des forêts dans la province (ministère des Richesses naturelles, 1991). Selon le gouvernement, ces forêts communautaires pourraient servir de moyen pour donner une place aux acteurs locaux dans la gestion des richesses forestières de la province. Cela est nécessaire, surtout dans la région du nord de l'Ontario, une région économiquement dépendante des forêts mais qui, jusqu'à présent, a eu très peu d'influence sur leur gestion.

Nous croyons que ce projet de forêts communautaires représente une tentative de créer un "nouveau partenariat" dans les régions-ressources de l'Ontario. Il importe de mentionner que les forêts communautaires ne sont pas le seul exemple de partenariat dans le nord de l'Ontario. Dans les derniers mois on a vu la création de ce

qu'on peut appeler des partenariats dans les villes mono-industrielles d'Elliot Lake, de Sault-Sainte-Marie et de Kapuskasing pour faire face aux crises économiques de ces communautés. Cependant, ces partenariats sont différents. Ils sont le résultat d'une crise immédiate. Le projet de forêts communautaires émerge certes d'une crise. Cependant, cette crise est à long terme.

Nous croyons que ce projet de forêts communautaires pourrait être utilisé comme un exemple de partenariat, dans des conditions différentes de celles des régions-ressources du Québec, les conditions sur le plan politico-administratif, sur le plan culturel et sur le plan du discours sur le développement régional étant différentes. Au Québec, il nous semble que le partenariat pourrait être conçu comme étant, au moins en partie, relié à l'émergence d'une volonté locale. Cette volonté est exprimée par des mouvements sociaux régionaux qui réclament plus de participation pour les régions et les collectivités territoriales dans la gestion de leurs affaires. Face à de telles réclamations, la possibilité est très forte que le partenariat devienne une source de pouvoir significative pour les collectivités territoriales.

Cela n'est pas tellement le cas dans le nord de l'Ontario. Dans les cas de Kapuskasing, d'Elliot Lake et de Sault-Sainte-Marie, les partenariats ont émergé presque par défaut. Les acteurs locaux étaient obligés d'y participer puisqu'il n'y avait personne d'autre pour les aider. Dans le cas du projet des forêts communautaires, le

partenariat est surtout le résultat des idées promues par des acteurs extérieurs à la région.

Ce texte aura donc deux objectifs. Le premier est de démontrer comment ce projet de forêts communautaires illustre une tentative de créer "une troisième voie" de développement, une forme de développement basée sur la participation active des acteurs locaux. Le deuxième objectif est de démontrer les limites d'une telle tentative dans les conditions particulières de la région du Nord de l'Ontario, surtout si on les compare à celles des régions-ressources du Québec.

La description générale de la région sera suivie d'une discussion de ses conditions particulières. Ensuite le projet des forêts communautaires sera présenté et discuté

## **LA RÉGION**

Le Nord de l'Ontario possède des caractéristiques démographiques très semblables à celles des régions ressources du Québec. C'est une région périphérique dont l'économie est principalement basée sur l'exploitation des ressources naturelles.

En termes de superficie, elle comprend 90% de l'Ontario. Cependant, la population s'élève à un peu plus de 800 000 habitants, c'est-à-dire moins de 10% de la population de la province. Elle est

divisée en deux sous-régions: le Nord-Ouest avec un tiers de la population et le Nord-Est avec le reste. Sur le plan industriel, l'industrie minière est importante partout dans le nord. Cependant, elle est plus importante dans le nord-est, surtout autour de Sudbury. L'industrie forestière est aussi capitale pour toute la région mais plus encore dans le nord-ouest, autour de Thunder Bay. Les industries de transport sont essentielles puisque la région est traversée par le corridor principal de transport est-ouest du pays. La région a très peu d'industries secondaires. La nature de l'économie a produit une société caractérisée par des petites villes mono-industrielles isolées. Il y a seulement trois villes importantes: Thunder Bay, Sudbury et Sault-Sainte-Marie; deux autres, Timmins et North Bay, sont des villes de taille moyenne.

La population de la région est caractérisée par une grande diversité ethnique. On y retrouve un pourcentage important d'autochtones et de blancs d'origine finnoise, italienne, ukrainienne et d'autres pays européens (Southcott, 1988). Les francophones représentent près de 20% de la population mais la plus grande partie de ceux-ci habitent dans le nord-est (Bernard, 1988a). Les emplois manuels constituent la plus grande partie des emplois de la région (Dunk 1989).

Cette région souffre de plusieurs problèmes sociaux reliés à son statut de région périphérique. Habituellement les taux de chômage pour la région sont le double de ceux du sud de l'Ontario. À cause de leurs dépendances face aux variations des prix des ressources



naturelles sur les marchés internationaux, les villes mono-industrielles sont soumises aux cycles constants de "*boom and bust*". Ces mêmes communautés sont continuellement menacées de fermeture. Les services publics sont, en général, sous-représentés par rapport aux normes de la province de l'Ontario. Ceci est surtout le cas pour les services de santé, mais aussi pour d'autres services tels que l'éducation post-secondaire, le transport et les activités culturelles (Southcott, 1991).

La population de la région est en déclin. Le nombre de jeunes qui quittent la région pour trouver des emplois dans le sud est en croissance (ministère du Développement du nord, 1991). Avec les changements technologiques dans les industries liées à l'exploitation des ressources naturelles, le capital remplace la main-d'oeuvre. Le résultat est que les petites villes mono-industrielles deviennent de plus en plus petites.

Mais tous ces problèmes sont reliés au problème central de la région: la dépendance face aux grandes industries exploitant des ressources naturelles. Toutes les grandes compagnies qui contrôlent l'économie de la région proviennent de l'extérieur de la région. La ville de Hearst est la seule communauté importante où l'économie locale est contrôlée par des gens qui habitent la ville.

Il existe aussi dans la région un sentiment de dépendance envers le grand allié des industries des ressources naturelles, l'État provincial.

Selon certains auteurs, les gens dans le nord voient l'État provincial non pas comme leur représentant mais comme une force extérieure sur laquelle ils n'ont pas de contrôle (Weller, 1977). Cette dépendance est reliée aussi aux sentiments d'aliénation et d'exploitation (Miller, 1980).

### LES CONDITIONS PARTICULIÈRES

Bien que le nord de l'Ontario semble démographiquement et économiquement similaire aux régions ressources du Québec, le discours sur le développement régional dans la région est assez différent. Je dirais même que les chercheurs et chercheuses du Québec pourraient dire que le discours sur le développement régional en Ontario est inexistant. En effet, les études régionales qui, selon Massicotte, ont commencé à se développer assez rapidement dans les années 60 et 70 au Québec, ne se sont pas développées en profondeur en Ontario (Massicotte, 1985) et cela pour plusieurs raisons qui ne peuvent pas être expliquées dans les limites de ce travail.

Bien que certaines facultés de l'Université Lakehead à Thunder Bay et de l'Université Laurentienne à Sudbury aient travaillé et travaillent présentement sur la question du développement régional dans le nord de l'Ontario, leur travail est soit sporadique, soit sectoriel. Parmi les chercheurs de ces facultés, l'auteur le plus prolifique est Geoffrey Weller, ancien professeur d'études politiques à l'Université

Lakehead. Cependant, ses études sont limitées surtout aux institutions politiques. À propos des perspectives théoriques du développement régional, il n'y a jamais eu un vif débat. La majorité des chercheurs travaillent à partir d'une idée très générale, empruntée des historiens et des géographes canadiens-anglais, à savoir que le nord de l'Ontario est "l'hinterland" de la métropole, c'est-à-dire Toronto.

Bien que certains groupes communautaires, tels que le "Lakehead Social Planning Council" et le "Northwestern Ontario Women's Decade Council", aient travaillé sur la question régionale, cela a eu très peu d'influence sur le développement d'un discours sur le développement régional (Southcott, 1991).

La majorité de la recherche sur le développement régional dans le nord de l'Ontario est faite par les organes du gouvernement provincial. Les résultats de ces recherches sont souvent gardés à l'intérieur du gouvernement et ne sont jamais présentés au public. Les deux exceptions à cette règle sont la Commission Fahlgren et la rapport Rosehart des années 80.

Le manque de discours sur le développement régional est peut-être lié au fait que le système politico-administratif est très centralisé en Ontario, désavantageant le Nord. Les chercheurs Muirhead, McBride et Lundmark ont comparé les stratégies de développement régional du Norrland en Suède, du nord-est de Minnesota et du

nord-ouest de l'Ontario. Ils ont conclu que la différence frappante entre le nord-ouest de l'Ontario et les autres régions est l'absence d'institutions autonomes à l'intérieur de la région et donc le manque d'institutions "intermédiaires". Selon ces derniers, "Local institutions in the Ontario context are viewed as a hindrance rather than a partner in the planning process" (Muirhead, McBride, et Lundmark, 1990:30).

Au Québec, selon Desrosiers, Montesinos, St-Louis et Robert, la tendance centraliste de la planification régionale des années 60 et 70 s'est ralentie avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979. La création des municipalités régionales de comté (MRC) donnait aux acteurs locaux un rôle dans le processus de planification régionale. Selon ces auteurs, "il s'agit en quelque sorte d'un processus de négociations institutionnelles qui se déroulent entre les instances municipales et l'appareil gouvernemental. Les municipalités y gardent une certaine marge de manoeuvre" (Desrosiers *et al.*, 1988:55)

Dans le nord de l'Ontario, à part la région municipale de Sudbury, il n'y a aucune institution qui joue le même rôle que les MRC au Québec. Dans le sud de la province, il existe des municipalités régionales de comtés. Cependant, l'organisation municipale dans le nord est différente du sud: le sud de la province est divisé en comtés; le nord est divisé en districts. Comparé aux relations qui existent entre les comtés et le gouvernement central, les relations

entre les districts et le gouvernement provincial pourraient être qualifiées de presque coloniales.

Cette "culture de dépendance", déjà mentionnée précédemment, est reliée à ce manque d'autonomie politico-administratif régional du nord de l'Ontario. Les facteurs de dépendance ont été soulignés comme un problème important de la région par la Commission royale sur l'environnement du nord, c'est-à-dire la Commission Fahlgren. Dans son rapport final, la Commission était:

"Many northerners still consider that the north has become an economic colony of the south, receiving an insufficient share of the benefits of development while bearing most of the adverse impacts. They feel that they have little control over shaping their own destinies and lack power to significantly influence decisions about development made in corporate and government boardrooms elsewhere" (Fahlgren, 1985:10-1).

Elisabeth Gidengil a parlé de l'existence d'une culture politique de dépendance dans les régions périphériques du Canada. Bien qu'elle n'ait pas étudié le cas du Nord de l'Ontario dans ses études empiriques, elle a étudié des régions ressources semblable à cette région. Elle a trouvé que les résidents des régions "périphériques" ont un "diminished sense of capacity to influence the political process" comparativement aux résidents du centre (Gidengil, 1990:42).

Cependant, Gidengil a remarqué que cela n'était pas le cas au Québec. Selon elle, "For Québécois residents, perceptions of government responsiveness appeared to be little affected by location in the centre-periphery system" (Gidengil, 1990:42). Gidengil ne veut pas dire que les résidents du Québec pensent avoir beaucoup d'influence sur les institutions politiques. Elle veut dire seulement qu'au Québec la région ne semble pas avoir un effet sur ces sentiments.

L'une des manifestations de cette culture de dépendance est l'absence relative d'une volonté active des acteurs locaux de gérer eux-mêmes les affaires de la région. Certes, il y a certains groupes et individus qui, de temps en temps, tentent de promouvoir la notion de développement communautaire ou autogestionnaire, comme moyen de sortir de la dépendance des pouvoirs extrarégionaux (Southcott, 1991). Mais ces tentatives sont vite marginalisées. Les gens dans cette région n'ont pas confiance en une telle stratégie.

Cela dit, il y a toujours des porte-parole des résidents de la région qui revendiquent la gestion de leurs propres affaires, pour devenir "maîtres chez eux". C'est un désir partagé par la quasi-totalité de la région. Cependant, dès qu'il y a une crise dans la communauté, ils vont directement à Queen's Park demander de l'aide.

Dans le nord de l'Ontario, les habitants n'ont pas confiance dans l'autonomie régionale car, dans leur mémoire collective, il n'y a jamais eu d'autonomie régionale. La société régionale est la création

des forces économiques extérieures. Les gens sont venus dans la région pour travailler pour les compagnies de chemin de fer, d'industries forestières et de mines. Ces compagnies ont construit les villes et ont créé la richesse. Les résidents ont toujours été des "wage-earners" et non pas des "stake-holders". Comme nous avons écrit ailleurs, l'absence d'un mouvement important de colonisation pour peupler la région ne permettait pas la création même d'une mythologie du développement autonome (Southcott, 1988b).

Au Québec, bien qu'on dispute la validité et l'importance de ces mythes, des auteurs tels que Morissonneau et Dussault ont démontré que de tels mythes existent et qu'ils exercent une influence sur la mémoire collective des régions (Morissonneau, 1978 et Dussault, 1978). Je doute qu'on puisse exclure Maria Chapdelaine de la mémoire collective de la population du Saguenay—Lac-Saint-Jean.

#### **LE PROJET DES FORÊTS COMMUNAUTAIRES**

Nous avons donc essayé de décrire certaines des conditions particulières de développement dans le nord de l'Ontario, surtout par rapport aux régions périphériques québécoises. Nous croyons que ces conditions permettent de mieux expliquer le développement de la notion de forêts communautaires et les limites d'un tel projet, en regard de ces conditions. La description de l'histoire de la gestion des forêts dans le nord de l'Ontario sera suivie de l'analyse de

l'émergence de l'idée de forêt communautaire dans la région. Nous terminerons avec une discussion sur les problèmes potentiels d'un tel projet.

Dès sa création en 1867, le gouvernement provincial de l'Ontario a toujours gardé un contrôle quasi absolu sur les ressources forestières du nord. Dans ses faibles tentatives pour coloniser le nord, le modèle de colonisation choisi par le gouvernement a été différent du modèle américain et du modèle québécois. En Ontario, le colon n'avait pas le droit de faire ce qu'il voulait avec les forêts sur sa terre, car cela était réglé par l'État provincial.

Selon l'historien Joseph Schull (1978:159):

What (le colon) could not do was to encroach on the rights of the lumberman where tracts were reserved for timber. He could use pine as he needed it to put up his own buildings but he could offer none for sale. The farmer went into the wilderness to subsist only on his land.

Morris Zaslow (1971:162), un autre historien, a expliqué que le gouvernement provincial voulait contrôler les forêts du nord puisque un quart de ses revenus venait des industries forestières. Ce n'était pas dans l'intérêt public de donner aux acteurs locaux le contrôle d'une source de revenu si importante.

Malgré le contrôle des ressources forestières par le gouvernement provincial, au début du siècle il existait dans la région une source



potentielle d'autonomie locale: les entrepreneurs forestiers. La situation de ces entrepreneurs, les "lumber barons", qui dominaient le secteur du sciage dans la région était très semblable à celle des entrepreneurs forestiers au Québec, telle qu'elle est décrite par Camille Legendre. Les entrepreneurs forestiers ont constitué de loin le groupe d'agents économiques locaux le plus important pendant la période d'industrialisation et le plus susceptible, en principe, de donner naissance à une classe capitaliste autochtone capable de jouer un rôle autonome créateur sur le plan industriel (Legendre, 1980:246). Dans le nord de l'Ontario, ces entrepreneurs forestiers ont contrôlé l'exploitation des forêts avant la première guerre mondiale. Bien que la plupart d'entre eux aient été Américains d'origine, ils habitaient en majorité dans la région et y dépensaient leurs revenus. Ils représentaient donc une source autonome de développement régional.

Après la Première Guerre mondiale, on voit que le système de contrôle change avec l'arrivée dans les régions des entreprises de pâtes et papiers. Avec ces dernières on assiste à l'absorption de l'industrie forestière par le capitalisme monopoliste: le contrôle des ressources forestières de la région passe par des agents extérieurs. Ces changements ressemblent beaucoup à ceux qui se sont produits au Québec et qui sont décrits par Legendre. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les entrepreneurs locaux ont tenté de garder une place d'importance vis-à-vis les compagnies de pâtes et papiers en utilisant leur influence politique sur le gouvernement provincial afin

d'obtenir des concessions forestières (Rasporich, 1974). Mais, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les industries de pâtes et papiers ont réussi à persuader le gouvernement provincial qu'elles représentent le meilleur moyen d'exploiter les ressources forestières du nord dans l'intérêt de la province, car leur système d'exploitation est décrit comme plus stable, plus efficace et moins coûteux.

Après la Deuxième Guerre mondiale, on assiste donc à l'acquisition massive des concessions forestières par des grandes entreprises de pâtes et papiers. Les entrepreneurs forestiers locaux sont marginalisés. Comme au Québec, "ils se virent cantonner surtout dans le secteur du bois de sciage, un secteur faible" (Legendre, 1980:246). Telle est la situation qui existe encore aujourd'hui dans la région.

Le système contemporain se caractérise par deux types principaux de concessions forestières dans le nord. La vaste majorité des forêts productives sont contrôlées par les "Forest Management Agreements" (FMA), soit des contrats d'aménagement forestier. En Ontario, 69% des terrains sont contrôlés par les FMA. Ce sont des grandes concessions allouées à long terme et gérées principalement par les compagnies multinationales de pâtes et papiers. Les acteurs locaux n'ont que très peu d'influence dans la gestion de ces forêts. Une exception est le FMA de Hearst, où les entrepreneurs forestiers de la ville ont réussi à gérer leur propre FMA.

L'autre type de concession comprend des superficies plus petites. Normalement ces concessions sont allouées à court terme. Elles sont gérées par le ministère des Richesses naturelles. Ces concessions sont utilisées par des compagnies de pâtes et papiers mais aussi par les entrepreneurs forestiers locaux. Cependant, toutes les décisions sur la gestion de ces concessions sont prises par le ministère des Richesses naturelles avec très peu de consultation auprès des communautés locales.

En réaction à ce système centralisé de contrôle de forêts, on a vu émerger, pendant les dernières années, la perspective des forêts communautaires. L'idée principale de cette solution est de donner plus de pouvoir, dans la gestion des forêts, aux communautés qui en dépendent. Plusieurs auteurs ont tenté de définir ce phénomène. Dans ce travail, nous utilisons la définition de P. Duinker, P. Matakala, et D. Zhang. Selon Duinker *et al.* (1991:131), une forêt communautaire représente:

(...) management of forested land directly or indirectly by representatives of local communities. Community forestry is not private forestry, as in private woodlots; it is not industrial forestry, as in private enterprise with freehold land or timber leases from provincial governments; and it is not provincial government forestry, as in Crown land management by Ontario Ministry of Natural Resources.

D'après Duinker *et al.* (1991:133-134), les forêts communautaires peuvent améliorer la gestion des forêts dans les régions comme le

nord de l'Ontario. En donnant du pouvoir aux communautés, il est possible que les forêts soient gérées d'une manière plus intensive, plus efficace et plus sensible aux problèmes environnementaux. Il y aura sans doute moins de problèmes associés à l'aliénation de ces communautés et peut-être même une stabilisation des activités économiques.

Bien que, selon Dunster, certaines formes de forêts communautaires existent en Europe, la vraie force de cette solution comme outil de développement vient des expériences tentées dans le tiers monde (Dunster, 1989). Au Canada, il y a plusieurs exemples de concessions forestières gérées selon des principes semblables à ceux des forêts communautaires (Dunster, 1989). Cependant, l'enthousiasme contemporain pour cette idée comme forme de développement local vient surtout du succès perçu de la forêt communautaire de North Cowichan, en Colombie Britannique, pendant les années 80 (Duinker *et al.*, 1991).

En Ontario, cette solution a d'abord été étudiée par le "Conservation Council of Ontario" (CCO). Cette association, basée à Toronto, comprend diverses organisations provinciales qui ont toutes des préoccupations par rapport à l'environnement. En 1987, ils ont commencé à étudier l'idée avec le soutien de la compagnie Abitibi-Price (Dunster, 1989: xi).

Le CCO voyait le besoin de faire une étude de faisabilité de ce phénomène. En 1987, ils ont demandé à la Ville de Geraldton, dans

le nord-ouest de l'Ontario, si elle voulait être l'objet d'une telle étude (Dunster, 1989:21). La ville de Geraldton, qui cherchait des projets de développement économique, accepta la proposition.

En mars 1988, le CCO a présenté son projet de recherche. L'hypothèse de ce projet était que les communautés dans le nord de l'Ontario pourraient diversifier et stabiliser leurs économies locales, par la gestion "sage" de leurs forêts, selon le modèle de North Cowichan. Cette stabilisation économique serait le résultat d'une gestion plus "intensive" des forêts.

In particular, an intensive forest management plan can provide employment over the short term in site preparation, planting, thinning, weeding, road construction, fire prevention, and so on. In the long term, improved and diversified harvests and a reliable, sustained wood supply will encourage more diverse wood-using industries to develop locally (CCO, 1988: 6).

Le CCO mettait l'accent non pas sur la volonté de créer un nouveau partenariat dans ces communautés, mais plutôt de créer un nouveau type de gestion forestière. La Ville de Geraldton a formé un comité pour travailler sur le projet. Le comité était composé des représentants du conseil municipal, du CCO, de la compagnie Kimberly-Clark (qui contrôle le FMA dans laquelle se trouve la ville de Geraldton), du ministère des Richesses naturelles, du Service canadien des Forêts, et du ministère du Développement du nord. Ce comité a choisi un consultant, Julian Dunster, de Guelph, pour faire

une étude de faisabilité. Dunster a présenté son rapport en août 1989. Le rapport recommandait que le projet procède à la création d'une forêt communautaire à Geraldton. Selon le rapport Dunster (1989:x):

The Geraldton Community Forest should be established and given every opportunity to prove itself. It is an exciting prospect for northern Ontario, and it holds considerable promise as a means of providing a crucial core activity in there, around which additional economic diversification efforts could be developed.

À la suite de la présentation du rapport Dunster, la Ville de Geraldton a organisé une réunion publique pour présenter le projet. Environ 50 résidents assistaient à cette réunion. Beaucoup de résidents, sinon la majorité, exprimaient certaines réserves envers le projet. Les membres du syndicat local des travailleurs du bois avaient peur que leurs emplois ne soient menacés parce qu'on donnait le contrôle de ces forêts à la communauté et que la coupe du bois ne serait plus faite par des travailleurs syndiqués, mais par des "contracteurs" dans un système de sous-traitance. Selon ces derniers, dans un système de sous-traitance, la ville perdrait des emplois et le niveau de vie des résidents diminuerait.

L'éditeur du journal local était pessimiste. Dans un éditorial du 6 septembre 1989, il écrivait que le projet était positif en ce sens qu'il représentait un "make work project" subventionné par le gouvernement provincial. Cependant, il était négatif dans le sens qu'il représentait un projet conçu par des gens de l'extérieur de la

communauté. Selon lui, il ne représentait pas la "vision" de la communauté: "Realizing success out of a vision requires action initiated by those who create and hold the vision. The Community Forest vision was not created locally ..." (*Geraldton-Longlac Times Star*).

Dans les mois suivant la réunion, l'auteur a demandé à plusieurs résidents de la ville ce qu'ils pensaient du projet. La majorité le connaissait très bien. D'autres croyaient qu'il s'agissait d'une tentative de la part de Kimberly-Clark pour réduire ses coûts d'abattage du bois. Malgré les réserves exprimées lors de cette réunion, la ville demanda des fonds au gouvernement provincial pour planifier la création d'un projet pilote à Geraldton. Au début, le gouvernement libéral de l'époque hésita. L'idée des forêts communautaires n'avait jamais été considérée en profondeur. Quand le député néo-démocrate qui représentait Geraldton, Gilles Pouliot, a présenté un projet de loi privé sur cette idée de forêt communautaire, en novembre 1988, le gouvernement a voté contre. Cependant, le 5 mai 1990, le ministre des Richesses naturelles a promis à la Ville de Geraldton qu'il étudierait le projet.

À la suite des élections de septembre 1990, les néo-démocrates ont pris le pouvoir en Ontario. Ce nouveau gouvernement semblait plus prêt à accepter le phénomène des forêts communautaires lors de leurs discours électoraux sur le développement dans le nord de l'Ontario,

ils ont souvent parlé du besoin d'autonomie économique pour les communautés de cette région.

Le 7 mai 1991, le ministre des Richesses naturelles a annoncé que le gouvernement "introduira" la notion de forêts communautaires afin de tenter de créer un système de gestion des forêts qui donnera aux communautés "un rôle dans les décisions concernant les forêts locales" (Ontario, 1991: 1213). Il a précisé qu'il fallait informer le public sur ce phénomène et chercher plusieurs modèles potentiels. Quatre projets pilotes ont été retenus pour examiner ces modèles.

## CONCLUSION

Le projet de forêts communautaires dans le nord de l'Ontario représente certes une tentative de créer un nouveau partenariat. Ce nouveau partenariat semble représenter aussi "une source de pouvoir significative pour les collectivités territoriales". Cependant, dans le nord de l'Ontario (encore plus qu'au Québec) le danger existe que de tels projets puissent devenir une nouvelle forme "d'assujettissement des forces territoriales par rapport aux forces fonctionnelles, c'est-à-dire économiques".

Dans la première partie de ce travail nous avons tenté de démontrer comment le terrain pour éviter de tels dangers était encore moins bien préparé en Ontario qu'au Québec. Le discours sur le développement local et régional est plus faible dans le nord de l'Ontario que dans les



régions ressources du Québec. Les institutions politico-administratives régionales, telles que les MRC, qui ont, au moins, la possibilité d'aider les acteurs locaux à promouvoir l'autonomie régionale, n'existent même pas dans le nord de l'Ontario. Dans cette région, il y a un manque de confiance des gens en ce qui concerne leur capacité d'autogestion régionale; un manque de confiance qui fait partie d'une culture régionale de dépendance. Si, dans la mémoire collective de la région, il n'y a pas de preuves historiques de notre capacité d'autogestion, pourquoi investir nos énergies dans de telles aventures maintenant? Les seuls acteurs qui jusqu'à présent ont géré les affaires de la région ont été les agents des forces externes.

Dans la deuxième partie, nous avons vu que l'émergence de l'idée de forêts communautaires dans le nord de l'Ontario n'est pas tellement le résultat d'une volonté régionale, mais plutôt le résultat des influences externes à la région. Une organisation, située à Toronto, a développé cette idée avec le soutien d'une compagnie multinationale de pâtes et papiers. Cette organisation a réussi à convaincre un conseil municipal du nord de l'Ontario de mettre en oeuvre cette idée. Cette même organisation, avec le soutien au moins tacite d'une autre compagnie multinationale de pâtes et papiers, a aidé ce conseil dans la formulation de ce projet. Dès que ce projet a été présenté aux résidents de la communauté on a vu émergé des réactions pessimistes, sinon négatives. Certains

suggèrent que le projet représente une tentative par les compagnies de pâtes et papiers d'instaurer un système de sous- traitance.

Quand le gouvernement provincial a décidé "d'introduire" la perspective des forêts communautaires, il savait qu'un tel projet représente peut-être une tentative des compagnies de pâtes et papiers pour "récupérer" les communautés afin de promouvoir leurs propres intérêts c'est-à-dire établir un système de sous-traitance et, par la suite, réduire leurs coûts d'opération. Cependant le gouvernement savait aussi que, malgré les dangers d'un tel projet, il fallait commencer à promouvoir l'idée d'autogestion régionale dans le nord; il faut que les résidents du nord de l'Ontario deviennent des partenaires dans les processus économiques qui les dominent. Si le contexte régional de la région exclut la possibilité qu'un tel partenariat puisse émerger "d'en bas", peut-être le gouvernement doit-il le promouvoir "d'en haut" et doit-il essayer lui-même de récupérer ces communautés. Le projet de forêts communautaires représente peut-être une "lutte de récupération d'un partenariat d'en haut" entre le gouvernement et les grandes entreprises forestières. Reste à savoir qui gagnera la lutte. Reste à savoir s'il est possible d'établir un "partenariat d'en haut".

## RÉFÉRENCES

ADVISORY COMMITTEE ON RESOURCE DEPENDENT COMMUNITIES  
IN NORTHERN ONTARIO (Rosehart Report), *Final Report and*

*Recommendations*, Toronto, Ministry of Northern Development and Mines, 1986.

BERNARD, R., *De Québécois à Ontariens: La communauté franco-ontarienne*, Ed., du Nordir, Hearst, 1988.

DESROSIER, L., MONTESINOS, J.P., ST-LOUIS, R., et ROBERT, R., "Un aperçu général sur le développement régional au Québec", *Canadians and Regional Development at Home and in the Third World* B. Higgins et D. Savoie (édit.), Moncton, Canadian Institute for Research on Regional Development, 1988.

DUINKER, P.N., MATAKALA, P.W., et ZHANG, D., "Community Forestry and its implications for Northern Ontario", *The Forestry Chronicle*, 67, 2, 1991, p. 131-135.

DUNK, Thomas, *It's a Working Man's Town: Class and Culture in Northwestern Ontario*, Ph. D. thèse, McGill University, 1989.

DUNSTER, Julian, "Establishing the Geraldton Community Forest", Guelph, Dunster and Associates, 1989.

DUSSAULT, G., "L'utopie colonisatrice contre l'ordre économique", *Recherches sociographiques*, XIX, 1, 1978, p. 55-78.

GERALDTON-LONGLAC *TIMES STAR*, September 6, 1989.

GIDELGIL, E., "Centres and Peripheries: the Political Culture of Dependency", *La Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, 27, 1, 1990, p. 23-48.

LAFONTAINE, D., "Les études régionales québécoises", *Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, 1989, p. 111-139.

LEGENDRE, C., "Le développement et les organisations: le destin des entrepreneurs forestiers", *La Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, 17, 3, 1980, p. 246-262.

MASSICOTTE, G., "Les études régionales", *Recherches sociographiques*, XXVI, 1-2, 1985, p.155-173.

MILLER, T., "Cabin Fever: The Province of Ontario and Its Norths", *Government and Politics of Ontario*, Donald C. Macdonald (ed.), Toronto: van Nostrand Reinhold, 1980.

MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, COMMUNITY FORESTRY PILOT PROJECT, Information Package, Toronto, 1991.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DU NORD ET DES MINES, "Youth Migration: Northern Perspectives", 1991.

MORRISONNEAU, C., *La terre promise: le mythe du Nord québécois*, Montréal, H.M.H., 1978.

MUIRHEAD, B., MCBRIDE, S. et LUNDMARK, K., "Politics Versus Markets: Employment Strategies in Peripheral Regions", Lakehead Centre for Northern Studies Research Report, 27, 1990.

ONTARIO, Débats de la législature, 7 mai 1991.

RASPORICH, A.W., "Faction and Class in Modern Lakehead Politics", *Lakehead University Review*, VII, 1, 1974, p. 31-65.

ROYAL COMMISSION ON THE NORTHERN ENVIRONMENT (Fahlgren Commission), Final Report, Toronto, 1985.

SCHULL, J., *Ontario Since 1867*, Toronto, McClelland and Stewart, 1978.

SOUTHCOTT, C., "Ethnicity and Community" *Polyphony*, Spring, 1988a.

SOUTHCOTT, C., *Dreams of Development: The Government of Ontario and the Socio-Economic Development of Northern Ontario, 1867-1986*, Communication présenté à M.A.C.S., Détroit, 8 octobre 1988b.

SOUTHCOTT, C., "Alternative Development Strategies for Resources Hinterlands: Thunder Bay as an Example", *Social Relations in Resource Hinterland*, T. Dunk, (édit.), Thunder Bay, Centre for Northern Studies, 1991, p. 29-75.

WELLER, G., "Hinterland Politics: The Case of North western Ontario", *Canadian Journal of Political Science*, 10(4), 1977.

ZASLOW, M., *The Opening of the Canadian North, 1870-1914*, Toronto, McClelland and Stewart, 1971.

# **BOISÉS PUBLICS, BOISÉS PRIVÉS: UNE TENTATIVE DE PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE**

**Enrique Colombino  
Département des sciences  
économiques et administratives  
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue**

La présente communication vise à rendre compte d'une expérience de partenariat régional en Abitibi-Témiscamingue, région administrative 08 de la province de Québec. En bref, il s'agit d'une tentative originale de mise en place d'une formule de gestion concertée et de partenariat régional pour la mise en valeur des ressources naturelles existantes dans des milliers de lots intramunicipaux de cette région périphérique du nord-ouest québécois.

L'opération politico-administrative en cours concerne environ quinze mille lots privés, cinq mille cinq cents lots sous la juridiction du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et trois mille cinq cents lots du ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec (MER), pour un total arrondi de vingt-quatre mille lots dont la superficie est comparable au territoire de la Belgique toute entière. La matière ligneuse de la forêt privée et publique existante dans ces lots est l'une des principales ressources naturelles en jeu, mais le sol agricole en exploitation ou

en friche, les cours d'eau, la flore et la faune sylvestres, les gisements de pierre, de gravier et de sable et le potentiel récréo-touristique et résidentiel sont aussi l'objet de cette concertation en voie d'expérimentation.

### **LES ACTEURS: CONCURRENTS ET PARTENAIRES**

Plusieurs acteurs régionaux, publics, parapublics et privés sont sur la scène. À côté des deux ministères importants déjà mentionnés, le MAPAQ et le MER, on trouve aussi l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le ministère des Forêts du Québec (MFQ), le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche du Québec (MLCPQ), les cinq Municipalités régionales de comté (MRC), quatre-vingt-dix municipalités locales, dont soixante-quinze rurales, l'Union des producteurs agricoles (UPA), le Syndicat des producteurs de bois de l'Abitibi-Témiscamingue, le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT), une société sylvicole régionale et le palier fédéral représenté par Forêts Canada et le ministère Industrie, Sciences et Technologie Canada. Une scène bien remplie de monde, et cela sans compter des groupes et des individus sans attache institutionnelle spécifique, mais concernés par le sujet. Une organisation-pivot: la Société d'aménagement rural de l'Abitibi-Témiscamingue (SARAT), corporation privée créée en 1974 avec une certaine vision du futur,

vient compléter cette large table de concertation dont les hauts et les bas sont aussi importants que les enjeux du dossier qu'elle traite.

### **LES HAUTS ET LES BAS DU PARTENARIAT RÉGIONAL**

Dans le dossier spécifique des lots intramunicipaux, l'approche de concertation que la SARAT, certaines MRC régionales, l'OPDQ, l'UPA et le CRDAT ont voulu mettre de l'avant a connu un certain nombre de difficultés et de résistances dès le début, provenant en partie de la complexité de la formule de concertation recherchée et en partie de la force d'inertie des principaux ministères concernés, le MER et le MAPAQ. Dans ces deux administrations ministérielles, un ensemble de décisions avaient déjà été prises dans le sens de radier ou de vendre des lots dits "abandonnés", c'est-à-dire jugés sans intérêt ou sans potentiel économique véritable. Ainsi, un des critères du MER est qu'en dessous de 161 hectares un lot n'atteint pas la taille d'une unité économique ayant un vocation forestière viable; autrement dit, pas de convention de gestion avec le MER pour des lots inférieurs à 161 hectares. Selon ce critère d'allure technocratique, pas moins de huit cents lots étaient déclarés hors norme et, en conséquence, passibles d'une vente aux enchères.

Même si ces deux ministères participaient en principe à la table de concertation qui nous occupe, les décisions prises ont commencé à être exécutées et ainsi, principalement au MER, quelques centaines de lots intramunicipaux ont été mis en vente en 1990 de façon plus

ou moins précipitée. C'était à prévoir: plusieurs de ces lots ont été acquis par des spéculateurs fonciers ou des promoteurs de projets immobiliers. Il s'en est suivi tout un débat à l'interne et dans les médias de la région, alimenté surtout par les autres intervenants du dossier; devant les protestations, la braderie a été arrêtée ou tout au moins suspendue, le temps d'y voir plus clair. Il faut ajouter que très vite le MAPAQ avait fait lui aussi marche arrière dans toute vente précipitée de lots intramunicipaux lui appartenant, à l'exception de quelques lots publics déjà engagés sous bail.

Relativement réconciliés à l'intérieur d'un comité de gestion de quatorze membres, les nouveaux partenaires ont décidé de continuer la démarche sur des bases plus réfléchies et plus fermes. C'est ainsi qu'à l'hiver 1991, ce groupe décida d'entamer une étude systématique de l'objet des disputes: les lots intramunicipaux, qui étaient jusque là soit méconnus, soit carrément inconnus.

Il est intéressant de retenir le mode de financement de cette étude. Les différents partenaires intéressés à siéger au comité de gestion afin de suivre de près et d'influencer le processus, ont dû "acheter" leur siège moyennant une contribution en argent, laquelle a été fixée de manière pondérée selon la capacité financière de chaque partenaire. C'est ainsi que quelque trois cents mille dollars ont été rapidement réunis et confiés à un comité restreint qui agissait au nom de la SARAT. La SARAT est devenue "le client" représentatif du groupe dans l'appel d'offre de services qui a été lancé à la fin de l'hiver 1991.



Cette formule, tout à fait originale, est clairement présentée au début du cahier de charges de la demande de services adressée aux firmes consultantes de la province ayant une expertise reconnue dans ce domaine. C'est dans ce document très détaillé qu'on peut lire sous la rubrique "problématique" les différentes visées de l'étude demandée:

De nombreux intervenants ont convenu de se concerter pour se doter d'une stratégie de mise en valeur de ce territoire [les 24 000 lots intramunicipaux]. Ces intervenants ont la conviction que l'exploitation optimale du potentiel économique de ces lots devrait favoriser le maintien et même l'augmentation de la population rurale en Abitibi-Témiscamingue et par le fait même le maintien et le développement des services offerts (publics et privés) dans ces petites municipalités. Toutefois, pour assurer le maintien et le développement à long terme de ces petites municipalités, la mise en valeur des lots intramunicipaux devrait se faire dans le respect des considérations suivantes:

- l'exploitation du territoire permettra le développement et la consolidation de l'économie locale et régionale par une utilisation cohérente des sols toutes tenures;
- la mise en valeur des lots intramunicipaux entraînera la création d'emplois permanents et durables dans les petites municipalités;
- la mise en valeur des lots intramunicipaux se fera dans le respect des orientations relatives à l'aménagement du territoire dans les schémas d'aménagement des MRC de la région;

- l'utilisation du territoire devrait être optimisée selon sa vocation: agricole, forestière, autres (municipale, récréo-touristique, etc.);
- l'utilisation de l'ensemble des ressources se fera selon les principes du rendement soutenu, du développement durable et de la gestion intégrée des ressources.

Il faut aussi retenir que le comité de gestion, en tant que requérant de l'étude, veut: a) connaître "la nature, la tenure et la vocation actuelle des lots intramunicipaux..."; b) identifier les concepts, les scénarios et les modèles d'entreprises forestières et agroforestières susceptibles de permettre la mise en valeur des lots intramunicipaux selon les principes et les critères signalés plus haut; c) se doter d'une stratégie de mise en valeur et de développement local et régional viable.

Bref, en plus de la mise à jour des connaissances sur un territoire relativement méconnu, on vise à s'outiller pour la phase opérationnelle de la mise en valeur des ressources naturelles répertoriées, phase dans laquelle les volets économiques, financiers et de gestion seront les prédominants. Il y a aussi des aspects socio-politiques à considérer, car une étape de consultation publique des différents milieux concernés est prévue dans les cinq municipalités régionales de comté (MRC) de l'Abitibi-Témiscamingue afin d'informer, de valider et d'enrichir la démarche et en dernière instance de légitimer l'ensemble de l'opération.

Le choix des firmes consultantes ayant été fait en mai 1991, l'étude comme telle devrait être complétée dans douze mois, y compris l'étape de la consultation publique régionale. Les travaux de cueillette et de compilation des données ont débuté vers le mois d'août 1991, et on s'attend à connaître les résultats de cette première partie de l'opération à l'été 1992. Plusieurs intervenants se demandent déjà quelle sera la suite à donner à cette étude...

Voilà pour les principaux aspects factuels de cette expérience qui est en cours et pas très avancée. À cause de cela on comprend que toute analyse évaluative est prématurée. Cependant, on peut quand même s'interroger sur la nature sociale et politique de cette tentative de partenariat et sur son aboutissement éventuel.

#### **DES ENJEUX ÉCONOMIQUES AUX ENJEUX DU POUVOIR**

Ces temps-ci, l'Abitibi-Témiscamingue, région "périphérique" à structure économique très vulnérable, est encore une fois très mal en point. Les trois principaux secteurs industriels de la région: minier, forestier et agricole sont plongés dans une conjoncture franchement décourageante.

Les gens de la région ont toujours déployé énormément d'énergie pour s'en sortir. Une certaine tradition d'expérimentation et d'innovation sociale et politique a permis à ses citoyens de faire face aux contraintes et aux rigueurs du marché économique et politique.

Compte tenu du désengagement de l'État néo-libéral vis-à-vis les régions éloignées, la conjoncture politique et économique de la nouvelle décennie risque de placer cette région dans un marasme très sérieux. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de voir apparaître au niveau régional et microrégional la mobilisation d'un certain nombre d'organismes d'encadrement, de regroupements populaires et de leaders régionaux poussés par leurs bases, en vue de trouver des solutions de rechange aux graves problèmes de l'heure. Les groupes de l'Abitibi-Témiscamingue bouillonnent et l'idée de "la prise en main" revient en force.

Ce qui est plus intéressant encore c'est le retour d'une certaine concertation locale et régionale et l'émergence de nouvelles formules de partenariat sous la forme d'alliances *de facto* entre organismes privés, publics et parapublics, entre organismes locaux, provinciaux et fédéraux, entre groupes urbains et groupes ruraux, entre producteurs, administrateurs et animateurs du développement, etc. Tous dans une étrange unanimité et communion de buts. Tous motivés par une apparente cause commune: sortir la région et la localité du marasme économique et social.

Nous devons nous interroger sur la profondeur et la portée de ce phénomène. Ainsi, dans le cas du dossier des lots intramunicipaux, un premier ensemble de questions pourrait être le suivant: Quelle est la nouveauté dans la démarche collective amorcée? Quelle est la vraie nature de ce partenariat à l'étape actuelle? Sommes-nous devant une formule sommet socio-économique remaniée et adaptée

aux circonstances? Ce nouvel élan politique vers le partenariat régional et microrégional est-il une conséquence directe d'un OPDQ en crise existentielle aigüe et de ministères en véritable débâcle? Sommes-nous devant un embryon de para-gouvernement régional? Quelles sont ses chances de succès ou d'échec?

Au stade actuel de l'expérience abitibienne, il est très difficile de répondre clairement à ces questions. Pour le moment nous tenterons de baliser quelques pistes sur lesquelles nous pourrions élaborer plus tard des réponses bien argumentées.

#### **DES CONCEPTS ET DES APPROCHES POUR UNE PROBLÉMATIQUE**

Le chercheur Alain Faure, du CERAT-IEP de Grenoble, en essayant de comprendre les aspects nouveaux du retour du politique à l'espace du local, postule que "la résurgence du local s'accompagne d'une profonde recomposition des règles du jeu qui régissent le paysage politique départemental (en France)". Et dans un article très intéressant sur les dix mots clés du trousseau des politiques locales, M. Faure (1989:73) nous invite à découvrir les trois compartiments de son trousseau:

##### **I. Le terrain d'émergence du phénomène**

mots clés: - développement local;  
- espaces sectoriels;  
- séquences politiques.

## II. Les méthodes de gestion pratiquées

mots clés: - élus managers;  
- partenariat;  
- gestion de l'offre et de la demande;  
- communication.

## III. Les valeurs nouvelles véhiculées

mots clés: - identité professionnelle;  
- administration d'état-major;  
- citoyenneté politico-économique

Cette grille d'analyse est très intéressante pour nous car elle place pertinemment le partenariat, d'abord dans un contexte de compréhension élargi et ensuite, parmi les nouvelles méthodes de gestion du local. La mise en valeur concertée des lots intramunicipaux présuppose une forte ingérence des maires des villes et villages concernés et aussi des MRC. Notre étude pourra, le moment venu, faire ressortir les tenants et les aboutissants de cette expérience à la lumière des composantes à trois niveaux de la trousse analytique présentée ci-dessus.

Une autre dimension analytique prometteuse pourrait être celle empruntée par les auteurs d'un très important rapport de recherche sur les services de santé mentale en Abitibi. Dans le livre publié sous le titre *Comprendre pour soigner autrement*, une équipe de quatre chercheur-e-s présente une approche fortement novatrice. Des outils conceptuels et méthodologiques venant de l'ethnographie, de l'anthropologie et de la sociologie culturelle permettent d'aborder

l'étude des problèmes de la région en matière de services sociaux et de santé à partir du vécu et des perceptions qu'ont les habitants de leurs besoins et de leurs problèmes. Cette approche pluridisciplinaire place la problématique des villages ruraux éloignés sur un terrain solide et inattendu: celui de l'étude des cultures sectorielles (secteur minier, forestier, agro-forestier) et des cultures microrégionales.

Dans le cas abitibien, comme dans le cas d'autres régions marginales du Québec, cette perspective socio-culturelle est une voie d'avenir pour la compréhension des différents enjeux économiques et politiques auxquels font face les habitants des milieux ruraux.

Une lecture pluridisciplinaire des phénomènes de concertation et de partenariat en région pourrait intégrer la dimension spatiale à la dimension culturelle, sociale et politique. Ainsi, comme le veulent les auteurs du livre *Comprendre pour soigner autrement*, "l'analyse a visé à faire surgir la trame des liaisons qui organisent les systèmes de signes, de sens et d'actions, trame qui ne révèle sa cohérence que lorsqu'on la lit sur l'arrière-fond des valeurs pivots d'une culture et sur l'horizon de ses dynamiques sociales" (Corin et al., 1990). Pour les fins de notre étude, cette avenue est fort intéressante.

**RÉFÉRENCES**

Société d'aménagement rural de l'Abitibi-Témiscamingue: *Étude concernant la mise en valeur des lots intramunicipaux*. *Cahiers de charges*, Rouyn-Noranda, SARAT, février 1991, annexes.

FAURE, A., "Le trousseau des politiques locales", dans *POLITIS*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Nos 7-8, octobre/décembre 1989, p. 73-79.

CORIN, E., BIBEAU, G., MARTIN, J.C., LAPLANTE, R.,: *Comprendre pour soigner autrement. Repères pour régionaliser les services de santé mentale*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1990.

CORAGGIO, J.-L., DEERE, C., *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos*, Mexico, Siglo XXI, 1986.

CORAGGIO, J.-L., *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Éd. CIUDAD, 1987.

LAVILLE, J.-L., "Économie et solidarité: trois axes de développement et de recherche", in B. LEVESQUE, A. JOYAL et O. CHOUINARD, *L'autre économie, une économie alternative?*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989.

YUJNOVSKY, O., "Veinte años de investigación urbano regional latinoamericana", Mexico, *Revista S.I.A.P.*, Vol. XVII, No 67, septembre 1983.



# **CONSÉQUENCES ET PROBLÈMES DE LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PAR L'ÉTAT LOCAL**

**Pierre Fillion  
Faculty of Environmental Studies  
University of Waterloo  
Ontario**

Ce travail porte sur les efforts des municipalités au niveau local pour promouvoir le développement économique. C'est à partir des résultats de deux études, l'une portant sur les efforts de développement économique de quatre municipalités et l'autre sur les efforts de revitalisation d'un centre-ville, que nous allons tenter de dégager certains traits distinctifs du rapport qui lie l'État local au secteur privé de l'économie.

Plus spécifiquement, ces deux études vont permettre de mettre en relief certains problèmes qui découlent de ce rapport et risquent d'entraver la vie démocratique locale et de gonfler peut-être les charges financières d'une municipalité. Cette hypothèse de travail nous amènera à proposer quelques solutions à ces problèmes. Les strictes considérations de nature empirique qui servent de fondement à cette étude nous interdisent de traiter systématiquement de questions reliées au développement économique. Nous allons plutôt

nous concentrer sur quelques thèmes qui découlent de notre hypothèse de travail.

L'attention portée au niveau local se justifie par le rôle grandissant des municipalités en matière de développement économique. Au cours de la dernière décennie, nombre de gouvernements municipaux ont mis sur pied des institutions vouées à la promotion du développement économique, ou ont considérablement augmenté leur contribution à ce genre d'activités. Une autre raison pour se pencher sur les rapports qui lient les gouvernements locaux au secteur privé est la dépendance croissante des municipalités face aux promoteurs privés lorsqu'elles cherchent à atteindre certains objectifs d'aménagement, dans un contexte où les ressources fiscales sont de moins en moins abondantes (Frieden et Sagalyn, 1989).

#### **ÉTAT LOCAL ET SECTEUR PRIVÉ**

La nature du rapport entre l'État local et le secteur privé a des conséquences notables sur le mode de fonctionnement des gouvernements locaux, ainsi que sur l'attitude de l'État envers ce secteur et les interventions qui s'ensuivent. La méthode utilisée dans cet exposé met l'accent sur le rôle de l'État local. En raison des limites d'espace, le secteur privé est relégué à un statut de "boîte noire", ce qui minimise évidemment l'importance des différences internes existant dans ce secteur.

Cette méthode conjugue quatre niveaux d'analyse qui nous mènent de la dépendance structurelle de l'État capitaliste par rapport à l'économie privée, à des considérations plus spécifiques sur l'État local. Les trois autres niveaux d'analyse sont la position de l'État local à l'intérieur de l'appareil d'État, l'organisation et le fonctionnement internes de l'État local, et, finalement, le rôle des groupes d'intérêt et des individus à l'intérieur des gouvernements municipaux. Il s'ensuit donc que l'enchaînement de ces niveaux d'analyse nous mène graduellement de l'abstraction du rapport de détermination structurelle entre État et secteur privé, au niveau plus concret des caractéristiques socio-économiques et de l'activité des individus et des groupes qui évoluent au sein de l'État local.

Chacun de ces niveaux d'analyse est présenté à la fois sous l'angle de l'effet qu'il a sur le fonctionnement de l'État, et en particulier de l'État local, du rapport de dépendance face au secteur privé de l'économie, ainsi que sous l'angle de l'effet que peuvent avoir l'État et l'État local sur ce secteur de l'économie. (Le tableau 1 offre une représentation de ces niveaux d'analyse de l'État et de leur rapport respectif avec le secteur privé de l'économie.) Le premier niveau fait référence au prélèvement que l'État capitaliste effectue pour assurer son fonctionnement ainsi que ses interventions, à partir du surplus produit par le secteur privé de l'économie (Block, 1981; Gamble, 1979; Heilbroner, 1985; Hirsch, 1978). Il en résulte que l'existence même de l'État implique le respect, voire la stimulation de ce secteur.

**TABEAU 1**  
**NIVEAUX D'ANALYSE DE L'ÉTAT LOCAL ET IMPACTS ÉCONOMIQUES**

<b>NIVEAUX D'ANALYSE DE L'ÉTAT LOCAL</b>	<b>IMPACTS DU SECTEUR PRIVÉ SUR L'ÉTAT LOCAL</b>	<b>IMPACTS DE L'ÉTAT LOCAL SUR LE SECTEUR PRIVÉ</b>
1. DÉPENDANCE DE L'ÉTAT À L'ENDROIT DU SECTEUR PRIVÉ	Dépendance fiscale	Encourage les investissements privés
2. POSITION DE L'ÉTAT À L'INTÉRIEUR DE L'AP-PAREIL D'ÉTAT	Dépendance fiscale, concurrence inter-municipale pour investissements	Développement du territoire et attrait des investissements
3. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT INTERNES DE L'ÉTAT LOCAL	Création d'instructions et comités pour stimuler le développement économique	Programmes de promotion économique
4. GROUPES ET INDIVIDUS À L'INTÉRIEUR DE L'ÉTAT LOCAL	Présence et influence de groupes et individus représentant des intérêts économiques privés	Support aux mesures de promotion économique, traitement favorable donné aux entreprises

En abordant le second niveau, nous entrons d'emblée dans l'univers du gouvernement local. Deux principaux traits distinguent le gouvernement municipal des niveaux supérieurs de l'État. En premier lieu, les gouvernements municipaux sont limités par les niveaux supérieurs de gouvernement, aussi bien dans leurs champs de taxation que dans leurs possibilités d'intervention. Deuxièmement, comme une large part de ses revenus provient de taxes foncières prélevées sur son territoire, l'État local est, tout comme les niveaux supérieurs de gouvernement, contraint de respecter et promouvoir l'investissement privé. Cependant, la facilité avec laquelle différents acteurs économiques peuvent se déplacer d'une municipalité à l'autre tout en maintenant leurs liens fonctionnels de même que l'accès à leur marché et à leur force de travail explique une intense concurrence entre municipalités pour conserver leurs activités économiques et en attirer de nouvelles. Cette situation explique le rôle actif que l'État local joue dans la promotion du développement de son territoire — souvent d'une manière propre à maximiser son potentiel en matière de recettes fiscales —, ainsi que ses efforts pour attirer de nouvelles entreprises aux dépens d'autres municipalités (Logan et Molotch, 1987; Molotch, 1976).

Le troisième niveau d'analyse fait référence à l'organisation et au fonctionnement internes de l'État local. Ce niveau peut devenir une source de problèmes dans les rapports entre l'État et le secteur privé. Le processus électoral ouvre, en effet, la porte à un éventail d'intérêts qui ne sont pas nécessairement compatibles avec ceux du

secteur privé. Les effets potentiellement perturbateurs du processus électoral sur le rapport État local-secteur privé sont cependant réduits par la discipline fiscale imposée par la dépendance à l'endroit de l'économie privée. Les relations entre gouvernements locaux et entreprises privées peuvent aussi être partiellement mises à l'abri du processus électoral par la création d'agences et d'institutions jouissant d'une marge de manoeuvre étendue et dont la fonction est de transiger avec ces entreprises.

Le dernier niveau d'analyse porte sur les groupes et individus qui évoluent à l'intérieur de l'État local. Tous ces acteurs n'ont évidemment pas comme préoccupation première l'intérêt des investisseurs privés. Il s'avère cependant que les intérêts économiques privés sont souvent bien représentés dans les conseils municipaux. Par surcroît, comme nous allons le constater lors des comptes rendus de recherche, ces intérêts dominant, et même habituellement contrôlent le processus de formulation des programmes de promotion économique. Ainsi, la présence de ces groupes et individus accentue l'effet de la détermination économique structurelle sur les politiques municipales, car elle garantit qu'un traitement favorable sera donné aux intérêts économiques privés.

Nous allons maintenant voir, à partir d'exemples tirés de deux comptes rendus de recherche, comment l'État local est affecté par le besoin de stimuler l'économie privée, et comment les contraintes révélées par chaque niveau d'analyse influencent les interventions de l'État local dirigées vers la promotion économique.

**LA PROMOTION ÉCONOMIQUE DANS QUATRE MUNICIPALITÉS ONTARIENNES**

La recherche, dont certains des résultats sont analysés dans cette section, fut menée en 1989 et porte sur quatre villes de taille moyenne (de 36 000 à 80 000 habitants), sélectionnées de manière à refléter la diversité des économies régionales de l'Ontario. Belleville est située dans la région est de l'Ontario et jouit d'une économie diversifiée à forte composante manufacturière. Cambridge se trouve à la limite ouest de la conurbation torontoise. Son économie est dominée par le secteur manufacturier et en particulier par l'industrie automobile et le secteur de la machinerie. North Bay est située à l'orée de l'arrière-pays qu'est le nord de l'Ontario, et se spécialise dans le secteur des services, et plus précisément des institutions. Enfin, Welland, qui se trouve dans la région du Niagara, souffre d'une base économique désuète, dominée par d'anciennes industries reliées aux secteurs traditionnels, comme l'industrie textile et la métallurgie.

Cette recherche couvre une période allant de la fin des années 70 à 1989, de façon à inclure la période précédant la récession de 1981-1983, les années de récession ainsi que la reprise qui suivit. La méthodologie consiste en une consultation de documents municipaux pertinents et en interviews avec des acteurs locaux, choisis de façon à présenter différentes perspectives sur les initiatives locales de promotion économique (Filion, 1989).

La promotion du développement économique des quatre municipalités a connu une croissance considérable au cours des années 80. Cette croissance s'est manifestée par une augmentation du budget alloué à cet effet et par la création de départements de promotion économique au sein des bureaucraties municipales. Cette expansion s'est aussi accompagnée de la mise sur pied de comités de promotion économique où siègent en majorité des gens d'affaires locaux. Dans la plupart des cas, les comités siègent à huis clos et excluent toute participation du public. Ces comités ont pour rôle de suggérer des prises de position au conseil municipal. Le plus souvent, le conseil municipal s'en remet à l'expertise des membres du comité et se contente de ratifier les décisions qui en émanent.

Presque toutes les villes examinées dans cette étude agissent en priorité sur l'ensemble des secteurs suivants, qui étaient tous, au cours de cette période, des locomotives de l'économie ontarienne: l'automobile, l'électronique, la métallurgie, l'alimentation et le tourisme. L'approche adoptée par les municipalités comprend trois dimensions. Elle vise d'abord à attirer de nouveaux investissements. Les municipalités tentent aussi de stimuler l'entrepreneuriat local et, enfin, elles font toutes des efforts afin de conserver les entreprises déjà présentes sur leur territoire.

Compte tenu de la ressemblance des objectifs poursuivis et des stratégies adoptées, il n'est guère surprenant que les instruments utilisés soient largement semblables d'une municipalité à l'autre. Toutes les municipalités offrent des sites au prix coûtant dans des



parcs industriels municipaux, une grande ouverture de l'administration municipale à l'égard des entreprises et un service de conseils techniques. Les quatre municipalités mènent aussi des enquêtes auprès des entreprises établies localement afin de vérifier leur satisfaction à l'endroit des services municipaux. Enfin, leurs efforts de marketing se traduisent par la participation de la ville aux foires industrielles, la distribution de matériel publicitaire, la publicité dans des publications spécialisées et l'envoi de courrier publicitaire aux firmes susceptibles de s'établir dans la municipalité. Toutes les municipalités vantent leur qualité de vie et leurs bas coûts de production par rapport à ceux de Toronto. Elles mentionnent toutes une facilité d'accès à Toronto parmi leurs attributs.

#### **LE RÉAMÉNAGEMENT DU CENTRE-VILLE DE KITCHENER**

Pour les besoins de cette deuxième étude de cas, l'analyse des initiatives de réaménagement du centre-ville de Kitchener va se limiter à trois enjeux: le redéveloppement du site de l'hôtel de ville, la construction d'un nouvel hôtel de ville et, enfin, les changements du zonage des quartiers entourant le centre-ville. Le matériel présenté dans cette section provient des résultats d'une recherche en cours sur trente ans de changements dans le centre-ville et les quartiers centraux de Kitchener en Ontario. Cette recherche consiste en une analyse de contenu de journaux, des procès-verbaux des réunions du conseil municipal, des documents d'aménagement, de

1960 à 1990 ainsi que d'entrevues auprès des différents acteurs des enjeux majeurs qui ont marqué cette période.

**Le redéveloppement du site de l'hôtel de ville (de 1971 à 1974)**

Au cours des années 60, d'ambitieux projets de rénovation urbaine ont été formulés à Kitchener, comme dans plusieurs autres villes canadiennes. Le secteur public devait amorcer la transformation du centre-ville par la construction de projets de grande envergure, appelés à attirer d'importants investissements privés. Ces plans de réaménagement doivent être révisés à la baisse lorsque le gouvernement fédéral remet en question sa participation à de tels projets de rénovation urbaine, qui devait être de 50%. Les sommes disponibles sont réduites alors d'environ 80 millions de dollars, pour les six phases du programme municipal, à 4 millions (en dollars courants).

Pour compenser partiellement ces pertes de fonds et attirer un premier grand projet privé, l'administration municipale décide de vendre à l'hôtel de ville, à relativement bas prix, le jardin public adjacent, ainsi que le marché municipal afin d'encourager la construction d'un centre commercial. L'administration municipale entendait alors se servir des revenus de cette vente pour permettre la création d'un fonds de roulement devant servir à l'achat d'autres secteurs du centre-ville qui seraient alors, à leur tour, revendus à des promoteurs immobiliers.

Ce plan est rendu public en 1971, après de longues négociations secrètes entre un comité municipal de rénovation urbaine, dominé par des gens d'affaires et des promoteurs immobiliers. Le projet repose sur une participation municipale au financement du stationnement et sur un bail à long terme qui fait de l'hôtel de ville le principal locataire d'une tour à bureaux construite à côté du centre commercial.

Ce projet donne lieu à la première grande vague de protestation centrée sur un enjeu urbain à Kitchener. Ce mouvement d'opposition remettait en cause le secret des négociations menant au projet, ainsi que la destruction du patrimoine urbain: l'ancien hôtel de ville, le square adjacent et le vieux marché. On s'est aussi plaint que les conditions de l'entente entre l'administration municipale et les promoteurs immobiliers étaient trop favorables à ces derniers. Le projet a continué malgré cette opposition. Mais le fonds de roulement a échoué parce qu'il était insuffisant pour permettre les expropriations projetées.

### **La construction du nouvel hôtel de ville (1987)**

Voyant approcher la fin du bail avec les promoteurs immobiliers responsables du redéveloppement du site de l'ancien hôtel de ville, l'administration municipale considère alors différents lieux possibles pour les bureaux de l'hôtel de ville. Une possibilité réside dans l'utilisation de terrains achetés préalablement à cette fin par l'administration municipale à la limite nord du centre-ville. Une

autre option, la moins coûteuse, est d'acheter l'édifice où logeait alors l'hôtel de ville. Finalement, la solution la plus dispendieuse est de construire un nouvel édifice accompagné d'une place publique sur la section ouest de la rue principale. Le conseil décide de retenir cette dernière solution dans l'espoir qu'un tel projet sera susceptible de freiner le déclin commercial qui afflige cette section du centre-ville. Ce projet fait l'objet d'une forte opposition, en particulier de la part de syndicats qui s'objectent à l'usage de 70 millions de dollars des fonds publics pour relancer un secteur commercial. La majorité du conseil municipal demeure cependant favorable au projet.

#### **Changement des règlements de zonage dans les quartiers centraux (1971-1988)**

Au cours des années 60, le plan directeur de la Ville de Kitchener prévoit l'existence d'un anneau autour du centre-ville où le zonage permet la construction de tours d'habitation. L'objectif de ce règlement de zonage est d'élargir l'assiette fiscale, ainsi que de créer un effet synergique entre les secteurs résidentiels de haute densité et les commerces et bureaux du centre-ville. Des spéculateurs accaparent alors de nombreux terrains, et quelques tours d'habitation sont érigées au cours des années 60.

Au cours des années 70, des résidents mettent sur pied des comités de citoyens pour protéger le caractère résidentiel et la faible densité des quartiers limitrophes du centre-ville. Ils parviennent à faire élire des conseillers municipaux favorables à leur cause. Forts de ce

poids politique, ces comités contribuent alors à la mise en chantier de plans secondaires pour chacun de ces quartiers. Ces plans débouchent, au cours de la seconde moitié des années 80, sur une diminution sensible des densités permises dans plusieurs secteurs en bordure du centre-ville. Ces nouveaux règlements de zonage provoquent une opposition virulente de la part des spéculateurs et des promoteurs qui voient le prix de leurs terrains s'effondrer. Ces nouveaux règlements causent aussi l'annulation de certains projets privés.

#### **DIFFICULTÉS DANS LE RAPPORT ÉTAT LOCAL - SECTEUR PRIVÉ**

Cette section va utiliser les résultats de recherche afin de dégager, dans un premier temps, l'effet du besoin de la promotion du développement économique sur les différents niveaux d'analyse de l'État et plus spécifiquement de l'État local. Dans un deuxième temps, nous étudierons les problèmes qui découlent des tentatives de promouvoir le développement économique, et finalement nous examinerons quelques solutions possibles à ces problèmes (le tableau 2 offre un synopsis des comptes rendus, des problèmes identifiés et des solutions proposées).

**TABEAU 2**

**SYNOPSIS DES ÉTUDES DE CAS ET DES SOLUTIONS POSSIBLES**

Étude de cas	Objectifs des interventions économiques	Instruments	Problèmes	Solutions partielles favorables à la démocratie locale
Quatre municipalités de l'Ontario (Belleville, Cambridge, North Bay, Welland)	Expansion économique; diversification; stabilisation; attirer de nouveaux investissements; stimuler l'entrepreneurs local; conserver les entreprises établies localement	Sites dans des parcs industriels municipaux; visites auprès de firmes locales; conseils aux entrepreneurs locaux; accès privilégié des entreprises; marketing: pamphlets, publicité dans publications spécialisées, participation aux foires industrielles, courrier publicitaire	Municipalités sont forcées d'intervenir à cause de la concurrence inter-municipale; similitude entre stratégies municipales; coûts; résultats incertains; cloisonnement du processus de prise de décision; contrôle du secteur d'intervention par la classe d'affaire	Plus de participation à la prise de décision, peut mener à la formation d'un consensus social autour de l'enjeu et créer une plu grande variété de mesures; Une plus grande préoccupation à propos de la démocratie peut se traduire par la formulation de plans à court et moyen terme, et une plus grande attention donnée à de petits et moyens projets

Centre-ville de Kitchener			Centre-ville de Kitchener	
Redéveloppement du site de l'hôtel de ville	Lancer le redéveloppement du centre-ville; attirer un important projet privé; revenus fiscaux additionnels	Ventre du terrain à un relativement bas prix; financement municipal du stationnement et location d'espace pour l'hôtel de ville dans une tour à bureau	Processus secret de prise de décision; coûts élevés pour l'administration municipale; destruction du patrimoine; ne parvient pas à lancer un programme de redéveloppement urbain	Plus de participation à la prise de décision, peut mener à la formation d'un consensus social autour de l'enjeu et créer une plu grande variété de mesures; Une plus grande préoccupation à propos de la démocratie peut se traduire par la formulation de plans à court et moyen terme, et une plus grande attention donnée à de petits et moyens projets
Construction d'un nouvel hôtel de ville	Créer un pôle d'attrait dans un secteur en besoin de revitalisation	Construction d'un nouvel hôtel de ville avec une place publique dans le secteur ouest du centre-ville	Autres localisations possibles pour l'hôtel de ville sont moins coûteuses; contribution incertaine à la relance économique	
Changement du zonage des quartiers centraux	Objectifs initiaux: synergie entre hautes densités résidentielles et activités du centre-ville; revenus fiscaux additionnels	Zonage permettant hautes densités révisé à la baisse.	Opposition des résidents aux hautes densités, force une révision à la baisse des règlements de zonage	

### **Effets de la promotion économique sur l'État local**

La plupart des propositions qui émergent des deux premiers niveaux d'analyse de la dépendance de l'État envers le secteur privé de l'économie (tableau 1) sont trop générales pour être reliées à des exemples précis. Ces deux niveaux d'analyse doivent néanmoins être pris en considération. En effet, la dépendance de l'État à l'endroit du secteur privé et la position de l'État local à l'intérieur de l'appareil d'État, qui accentue cette dépendance, constituent le contexte où les autres aspects du rapport entre l'État et le secteur privé, plus visibles ceux-là, se manifestent. Une contrainte institutionnelle, associée à la position de l'État local à l'intérieur de l'appareil d'État, apparaît néanmoins dans la recherche sur les quatre municipalités. C'est le cas des limites stipulées par la loi municipale de l'Ontario qui interdit l'usage, par les municipalités, de subventions aux entreprises privées et de dégrèvements fiscaux pour promouvoir le développement économique (Ontario, 1980).

Il est beaucoup plus facile d'illustrer l'effet du besoin de stimuler le développement économique sur le troisième et le quatrième niveaux d'analyse, parce que ces niveaux concernent le fonctionnement concret de l'État local. La recherche sur les quatre municipalités a mis à jour la création de départements et de comités voués entièrement à la promotion du développement économique. Nous avons vu par surcroît que le processus de prise de décision sur les questions de développement économique est tenu secret. Ceci résulte en partie de ce que les entreprises privées préfèrent que leurs



négociations avec les gouvernements municipaux soient confidentielles. À Kitchener, le redéveloppement du site de l'hôtel de ville a aussi été le résultat de négociations secrètes menées par un comité municipal et des promoteurs immobiliers (sur de tels processus de prise de décision aux États-Unis, voir Friedland, Piven et Alford, 1977; Mollenkopf, 1983; Green et Fleishmann, 1984).

Notre enquête a démontré que l'enjeu de la promotion économique est largement entre les mains de la classe d'affaires locale. De fait, les rapports entre gouvernements et entreprises privées semblent être favorisés par le contrôle des gens d'affaires sur le processus municipal de prise de décision en matière de promotion économique. Les gens d'affaires ont en effet dominé les comités de promotion économique dans la première étude, ainsi que les négociations entre la Ville de Kitchener et les promoteurs lors du redéveloppement du site de l'ancien hôtel de ville. Il est remarquable que, lorsque d'autres groupes d'intérêt ont pris part aux débats concernant le développement économique, le cloisonnement fut sérieusement remis en question, comme lors de l'opposition au projet de redéveloppement du site de l'ancien hôtel de ville.

### **Problèmes associés à la promotion économique au niveau local**

Nous allons maintenant nous pencher sur les problèmes inhérents au besoin de stimuler l'économie locale et aux moyens utilisés pour y parvenir. En abordant d'abord la question sur le plan structurel de la

dépendance économique de l'État en général et de l'État local en particulier, il ressort que la dépendance économique de l'État force une formulation "rawlsienne" de tout effort gouvernemental visant à faire progresser la justice sociale. Selon Rawls (1971), il est acceptable de supporter les mieux nantis si cela se traduit également par une amélioration de la condition des moins fortunés. En fait, la dépendance économique de l'État suppose une légère reformulation du principe de Rawls. Selon cette reformulation, il est nécessaire de supporter les mieux nantis — les entreprises privées — de façon à améliorer les conditions de vie des moins fortunés, soit les travailleurs et ceux qui profitent de différentes formes de paiements de transfert (Peterson, 1981; Stone, 1987). Selon cette logique, l'État doit d'abord s'assurer de la santé de son assise économique avant de s'occuper de demandes à caractère social. Cette situation explique la priorité généralement accordée aux interventions à retombées économiques par rapport aux autres types d'interventions. Les élus font aussi grand usage de cette logique pour trouver des justifications à caractère social pour des projets de promotion économique.

L'usage de fonds publics pour susciter des investissements privés est à la source d'un autre problème: l'incertitude qui plane sur les résultats de ces dépenses. Le cas de la localisation du nouvel hôtel de ville de Kitchener est un exemple de telles dépenses publiques. Si aucun redémarrage commercial du secteur ouest du centre-ville ne se produit, on pourra alors objecter que les coûts supplémentaires

associés à cette localisation auront été un gaspillage de fonds publics.

La concurrence intermunicipale donne aussi naissance à une difficulté majeure. Cette concurrence force les gouvernements locaux, qui ne veulent pas être laissés pour compte par les investisseurs privés, à mettre sur pied des mesures incitatives. Entre-temps, l'effet de ces mesures est sérieusement amoindri parce que presque toutes les municipalités se servent d'instruments à peu près similaires de promotion, comme nous l'avons vu dans l'étude portant sur les quatre municipalités (voir, dans un contexte américain, Erickson, 1987; Humphrey, Erickson et Ottensmeyer, 1988; et surtout, Kale, 1984).

D'autres difficultés apparaissent sur le plan de l'organisation et du fonctionnement interne de l'État local ainsi que sur celui de l'influence de groupes et d'individus évoluant à l'intérieur de cet État. C'est le cas, en particulier, du secret entourant la prise de décision portant sur la promotion du développement économique local, et du contrôle de cet enjeu par une coalition étroite d'intérêts (voir, là dessus, Cox et Mair, 1988; Logan et Molotch, 1987; Humphrey, Erickson et Ottensmeyer, 1989). Il est remarquable que le seul enjeu où des forces politiques n'étant pas reliées au monde des affaires ont joué un rôle prépondérant, celui du zonage du secteur entourant le centre-ville de Kitchener, se voit soldé par une défaite pour certaines entreprises privées. Les spéculateurs et les

promoteurs engagés dans les secteurs où les règlements de zonage ont été resserrés ont en effet subi d'importantes pertes.

En fait, au-delà de la spécificité des résultats de recherche présentés dans ce travail, c'est peut-être de la tension entre deux formes distinctes de prise de décision — celle de l'entreprise privée et la démocratie électorale — dont nous sommes les témoins. Il semble qu'un processus démocratique de prise de décision se prête difficilement à deux exigences de l'entreprise privée dans ses rapports avec l'État local: la confidentialité dans les négociations et la stabilité à long terme dans les conditions de développement. Cette dernière exigence est particulièrement pertinente pour les entreprises s'occupant de développement urbain, où les différentes étapes menant à la réalisation d'un projet peuvent s'échelonner sur plusieurs années.

## SOLUTIONS

Les solutions que nous suggérons sont nécessairement partielles car elles n'entendent pas aborder la dépendance structurelle de l'État et de l'État local à l'endroit du secteur privé. Les solutions proposées dans cet exposé seront donc limitées aux questions d'organisation, à la participation à la prise de décision et à la nature des mesures incitatives. L'élargissement du processus de prise de décision aux groupes de citoyens permettrait sans doute de démocratiser les enjeux liés au développement économique. Il existe des exemples

de tels processus ouverts et démocratiques de développement économique. C'est le cas des corporations de développement économique et communautaire (CDEC) de Montréal et des Community Development Corporations aux États-Unis (Hamel, 1991).

Un tel mode de prise de décision pourrait se traduire par une plus grande diffusion de l'information sur les projets à l'étude et, possiblement, par une plus grande diversité de mesures de développement. Ces mesures pourraient inclure, par exemple, des programmes éducatifs pour travailleurs et entrepreneurs en puissance. Cette plus grande ouverture, en augmentant le nombre des intérêts concernés et des points de vue, en accroissant le nombre et la diversité des acteurs sociaux engagés, pourrait aussi briser le conformisme qui caractérise présentement les mesures de développement mises de l'avant par les différentes administrations municipales.

Enfin, une meilleure articulation avec le processus politique, qui est sujet à des changements d'orientation, pourrait aussi se traduire par une révision des priorités en matière de développement économique. Cette révision pousserait les gouvernements municipaux à privilégier des projets réalisables à court et moyen termes, ainsi que des projets de plus petite dimension (voir dans le cas de l'Australie, Moon et Willoughby, 1990). Les projets rapidement réalisables pourraient plus facilement s'accommoder de changements de politiques que les projets à long terme. Dans la même veine, les intérêts économiques

associés à des projets de petite dimension sont plus aptes à prendre part au processus démocratique local que les grandes entreprises qui peuvent facilement, du fait de leur influence sur l'économie locale, perturber ce processus en exigeant un accès privilégié aux élus municipaux.

### RÉFÉRENCES

- BLOCK, F., "The fiscal crisis of the capitalist state", *Annual Review of Sociology*, 7, 1981, p. 7-15.
- COX, K. R. et MAIR, A., "Loyalty and community in the politics of local economic development", *Annals of the Association of American Geographers*, 1988, p. 25-307.
- ERICKSON, R. A., "Business climate studies: a critical evaluation", *Economic Development Quarterly*, 1, 1987, p. 62-71.
- FILION, P., "Dépendance locale et développement économique: six exemples ontariens", *Revue internationale d'action communautaire*, 22/62, 1989, p. 65-78.
- FRIEDEN, B. J. et SAGALYN, L. B., *Downtown Inc.; How America Rebuilds Cities*, Cambridge, MA, MIT Press, 1989.
- FRIEDLAND, R., PIVEN, F. F. et ALFORD, R. R., "Political conflict, urban structure, and the fiscal crisis" *International Journal of Urban and Regional Research*, 1, 1977, p. 447-471.
- GAMBLE, A., "The free economy and the strong state: the rising of the social market economy", in R. Milliband et J. Saville, (éd.), *The Socialist Register*, Londres, Merlin, 1979, p. 1-25.
- GREEN, G. P. et FLEISCHMANN, A., "Analysing local strategies for promoting economic development", *Policy Studies Journal*, 17 (3), 1984, p. 73-557.

HAMEL, P., *Action collective et démocratie locale; les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991.

HEILBRONER, R., "The state and capitalism: how they interact and move apart", *Dissent*, Fall 1985, p. 42-438.

HIRSCH, J., "The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state", in J. Holloway and S. Picciotto (édit.), *State and Capital: a Marxist Debate*, Londres, Edward Arnold, 1978, p. 57-107.

HUMPHREY, G. R., ERICKSON, R. A. et OTTENSMEYER, E. J., "Industrial development groups, organizational resources, and the prospects for effecting growth in local economies", *Growth and Change*, 1988, 14, p. 1-21.

HUMPHREY, G. R., ERICKSON, R. A. et OTTENSMEYER, E. J., "Industrial development organization and the local dependence hypothesis", *Policy Studies Journal*, 17 (3), 1989, p. 42-624.

KALE, S. R., "U.S. industrial development incentives and manufacturing growth during the 1970s", *Growth and Change*, 15 (1), 1984, p. 26-34.

LOGAN, J. R. et MOLOTCH, H. L., *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, Berkeley, CA, University of California Press, 1987.

MOLLENKOPF, J. H., *The Contested City*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1983.

MOLOTCH, H. L., "The city as a growth machine", *American Journal of Sociology*, 82, 1976, p. 30-309.

MOON, J. et WILLOUGHBY, K., "Local enterprise initiatives: between state and market in Esperance", *Australian Journal of Public Administration*, 49 (1), 1990, p. 23-37.

ONTARIO, "The Municipal Act", 1980.

PETERSON, P. E., *City Limits*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1981.

RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971.

STONE, C. N., "The study of the politics of urban development", in C. N. Stone et H. T. Saunders (édit.), *The Politics of Urban Development*, Lawrence, KS, University of Kansas Press, 1987, p. 3-22.



**Troisième section**

**LE LOCAL COMME STRATÉGIE:  
MIRAGES ET MIRACLES**



## **DÉVELOPPEMENT LOCAL ET PROCESSUS IDENTITAIRES<sup>1</sup>**

**Michel Bassand  
Institut de recherche sur  
l'environnement construit  
École polytechnique fédérale de Lausanne**

Par développement local j'entends les processus qui ont contribué à une large délocalisation des rapports sociaux et qui, depuis quelque temps, dans les sociétés plus développées, impliquent une renaissance des localités, en raison d'une "relocalisation". Les processus identitaires jouent un rôle central dans cette renaissance des localités.

D'emblée précisons que le terme de localité désigne la plus petite unité spatiale qui se structure tant selon des règles qui lui sont propres que selon des normes extérieures. Elle est formée de personnes et de groupes qui cohabitent sans nécessairement se connaître; il s'agit, concrètement par exemple, de villes, de villages, de quartiers et de voisinages. Les localités sont les plus petites collectivités où sont spatialisés les processus sociaux, politiques et économiques, et qui ont une histoire.

## **LA QUESTION LOCALE ET SES TRANSFORMATIONS**

En sciences sociales, l'analyse des localités a été associée au concept de communauté. Et même si cette notion est aujourd'hui remise en cause, elle a tellement influencé la question locale qu'une référence aux origines du terme s'impose.

### **La contribution du XIXe siècle**

Au XIXe siècle, le concept de communauté devient un thème majeur de la sociologie générale; il englobe toutes les formes de relations qui sont caractérisées par un haut degré d'intimité personnelle, d'émotion, d'engagement moral, de cohésion et de continuité. C'est la fusion des sentiments, des pensées, des volontés. La communauté se manifeste notamment à travers la famille, les ethnies, les religions et les localités plutôt de petite taille.

Le concept de communauté a aussi fait l'objet d'un débat idéologique. Les conservateurs de l'époque constatent avec tristesse l'effondrement des communautés traditionnelles comme la paroisse, la corporation, le village, le quartier. Sans ces communautés, ils pensent qu'en dépit de la proclamation des droits de l'homme, l'individu ne sera pas capable de sauvegarder son autonomie. Ces communautés "naturelles" sont les limites de la tyrannie. Au contraire, pour les progressistes, la séparation de l'individu de ces communautés va dans le sens de l'histoire. L'émancipation de l'individu passe par leur disparition.

Les travaux du sociologue allemand F. Tönnies (1855-1936) s'inscrivent dans ce débat<sup>2</sup>. Il construit le couple *Gemeinschaft* et *Gesellschaft*. Le premier concept recoupe une volonté "organique", et le second une volonté "réfléchie". La première est naturelle et fait intervenir les sentiments, alors que la seconde est dominée par la pensée, la rationalité et l'intelligence. Il en découle que la communauté est un tout organique au sein duquel la vie et l'intérêt des membres s'identifient à la vie et à l'intérêt de l'ensemble. Tönnies distingue les communautés de sang comme la famille, les communautés d'esprit comme l'amitié, et les communautés de lieu comme le voisinage et le village. À l'opposé, le prototype de la *Gesellschaft*, c'est la grande ville, impersonnelle, rationnelle et froide. Même si, actuellement, il n'y a plus d'affiliation directe à sa pensée et que la plupart de ses propos sont tombés en désuétude, l'influence de Tönnies s'est révélée considérable dans les travaux ultérieurs.

### **L'apport de la recherche empirique**

Le débat entre *Gemeinschaft* et *Gesellschaft* a suscité en effet un très grand nombre d'études et de recherches dans presque toutes les disciplines des sciences sociales. Nous n'en mentionnerons que quelques-unes.

R. Redfield lance, à partir de 1935, un ensemble de recherches sur des communautés villageoises<sup>3</sup>. Ces travaux lui permettent d'établir que le village se caractérise par sa petite taille, son homogénéité, sa

solidarité interne intense (qui n'exclut pas les conflits), la coopération, la prédominance de l'institution familiale, la continuité et la stabilité, la prédominance du sacré sur le profane; le contrôle social y est informel; la tradition joue un rôle premier.

En 1939, L. Wirth publie un article qui est une synthèse d'un ensemble considérable de recherches de sociologie urbaine à l'Université de Chicago<sup>4</sup>. Il définit la ville comme une collectivité permanente, de grande dimension, densément peuplée avec une population fortement hétérogène. Ces traits génèrent la culture urbaine: elle implique des relations interpersonnelles froides, anonymes, superficielles, impersonnelles et segmentées. La ville est le foyer de la modernité et du cosmopolitisme. Ces recherches sur le village et la ville très brièvement résumées confirment les hypothèses de P. Sorokin et de C.C. Zimmermann, qui avaient proposé de décrire les sociétés par un continuum urbain-rural<sup>5</sup>, à ne pas confondre avec le concept marxiste de l'opposition ville-campagne, historique et conflictuelle<sup>6</sup>.

L'idée d'une dimension rurale-urbaine a généré un courant de recherches typologiques parfois très sophistiquées sur les collectivités locales d'une région ou d'une société<sup>7</sup>. Au fur et à mesure des transformations des sociétés industrielles, le continuum rural-urbain a été remplacé par la dimension centre-périphérie. Est centrale la collectivité locale (ou régionale, ou nationale) qui est en expansion économique, qui domine politiquement et qui est hégémonique culturellement parlant. Etre périphérique, c'est

l'inverse: régression économique, dépendance politique et marginalité culturelle<sup>8</sup>.

Parallèlement à ces travaux, d'autres chercheurs étudiaient l'organisation spatiale des grandes villes et agglomérations urbaines à partir de leurs quartiers ou de leurs unités de voisinage. Les sociologues de l'Université de Chicago apportèrent là encore une contribution considérable. Leurs recherches de type ethnologique sur des quartiers et des voisinages, ainsi que leurs analyses sur l'agglomération urbaine dans son ensemble, sont des travaux incontournables tant pour la compréhension de la communauté locale dans le phénomène urbain que pour l'explication de la ségrégation sociale. C'est à partir de ces travaux que Shevky et Bell mettent en relief que les communautés locales des grandes agglomérations urbaines se différencient selon trois dimensions, une socio-économique, la deuxième familiale, et la troisième ethnique<sup>9</sup>. C'en est fini des communautés locales qui intègrent toutes les dimensions de l'existence sociale.

### **De la communauté locale au développement communautaire**

Pourtant, nombreuses sont encore les études qui conceptualisent la communauté locale comme un territoire relativement restreint sur lequel une population, quant à sa vie quotidienne, est intégrée tant économiquement, socialement, politiquement que culturellement. La

communauté locale est donc conçue comme une totalité, comprenant ses propres forces intégratrices; elle est autonome<sup>10</sup>.

La présentation des recherches sur la communauté locale sous l'angle de la méthode typologique ne doit pas occulter le nombre très important de monographies qui ont été menées en parallèle. Leurs objectifs étaient très divers: soit elles cherchaient à mettre en relief les processus propres de la communauté locale, soit elles considéraient que la communauté était le reflet de la société tout entière et, partant, faire une étude de communauté, c'était étudier la société; soit encore, toujours en maintenant cette perspective, la communauté locale était le laboratoire pour analyser des processus fondamentaux comme la différenciation sociale et la stratification sociale, le pouvoir et d'autres mécanismes politiques, la religion et la dynamique culturelle, la famille et les modes de vie, etc.<sup>11</sup>

En même temps que ces recherches se développaient, elles ont alimenté une pratique sociale très significative: le développement communautaire<sup>12</sup>. Ce courant a été très fortement marqué par l'idéalisation de la communauté. Par ailleurs, les praticiens du développement communautaire ont surtout tenu compte des dimensions psychologiques de la communauté, parce qu'ils les pensaient plus aisément manipulables. Dans cette optique, ils ont conçu une démocratie locale fondée sur des personnes et des petits groupes, entre lesquels un consensus est facilement réalisable. Par contre, les questions de pouvoir, de rapports de forces économiques et d'autres phénomènes macrosociaux ont été éconduits de la



réflexion et de l'action. C'est dire qu'une large fraction des études de communauté locale n'était pas en prise avec la réalité sociale<sup>13</sup>.

D'où ces recherches sur la communauté locale et ces expériences de développement communautaire, qui ont fait l'objet de vives critiques dès les années 60: la communauté locale n'était peut-être pas entièrement autonome et les classes sociales, le pouvoir, la dynamique culturelle avaient des ressorts hors des localités. Pour comprendre ces processus, il faut prendre en considération des ensembles plus vastes: les régions, les sociétés et leurs États, les systèmes transnationaux. Bref, les forces intégratrices endogènes de la communauté locale ne concernent plus que des lambeaux de la vie sociale et par conséquent le développement communautaire est une pratique qui est condamnée à rester marginale<sup>14</sup>.

### **L'urbanisation: un processus de délocalisation et de relocalisation**

Dans la perspective de ces critiques se développent de nombreuses recherches sur des localités de tous types, occupant tous les niveaux de l'échelle "urbain-rural" ou "centre-périphérie" et qui sont analysées sous l'angle des mécanismes de leur changement. Il est possible de résumer ces travaux en trois temps:

- 1) la croissance urbaine et l'exode rural;
- 2) la suburbanisation et l'émergence de l'agglomération urbaine comme entité;

- 3) la périurbanisation reliée à la naissance de la région urbaine ou de la métropole.

De manière très significative, avec ces recherches, à partir des années 60 déjà, les chercheurs sur la communauté locale observent une délocalisation de la vie sociale et des processus sociaux, notamment dans les grandes agglomérations. Les localités n'hébergent plus qu'une fraction de la vie sociale, politique et culturelle. Mais si l'on admet une délocalisation<sup>15</sup>, il faut s'attacher à analyser également la relocalisation des processus sociaux qui lui est associée<sup>16</sup>.

Dans le cadre de ce processus de relocalisation, l'identité joue un rôle de plus en plus important. Les villes, les agglomérations urbaines et les métropoles englobent des localités (unités de voisinage, quartiers, communes, etc.) qui, même si elles sont souvent dépendantes et éclatées, restent significatives pour la vie quotidienne de leurs habitants ou même pour la mise en oeuvre de décisions les concernant. Elles n'ont de sens que si leurs habitants partagent une identité commune. Cette dernière devient la condition *sine qua non* de la spécificité, de l'autonomie des localités.

## **SYSTÈME SOCIÉTAL MONDIAL ET LOCALITÉS**

La délocalisation est donc fort ancienne. Elle a été amorcée avec l'industrialisation. En raison de ce processus, les localités se sont

radicalement transformées, notamment en termes de ségrégation des activités des populations, tant et si bien que d'aucuns avaient proclamé la mort des localités. C'était aller trop vite en besogne. La délocalisation se poursuit certes encore et toujours, mais elle ne doit pas occulter une "relocalisation", c'est-à-dire la naissance d'un autre type de localité, par la restructuration sur un mode profondément différent. C'est ce double mouvement, la délocalisation fort ancienne, la relocalisation plutôt récente, que nous abordons ici. Pour ce faire, nous pensons devoir mettre en relief quelques composantes du système sociétal, que nous qualifions de mondial, qui se met en place. Chacune de ces composantes contribue à la délocalisation ou à la relocalisation. Elles sont au nombre de cinq.

### **La formation de filières économiques d'envergure mondiale**

La division internationale du travail, depuis le début du siècle, s'est considérablement accentuée. Elle implique actuellement la programmation de filières de production-distribution articulant les entreprises de l'extraction des matières premières à la vente du produit final; par exemple, les filières de l'automobile, du transport aérien, du froid. Des logiques d'efficacité, de performance, de rentabilité régissent ces filières; les acteurs premiers en sont des technocrates organisés en réseaux. Pour eux, jusqu'à très récemment, les multiples localités participant à ces filières sont d'une importance très secondaire. D'ailleurs, par rapport à l'ensemble de la filière, chaque localité ne représente plus qu'un chaînon très limité

et interchangeable. La délocalisation se poursuit donc. Seule compte l'organisation de la filière, aussi flexible que possible, avec tout l'appareillage des nouvelles technologies. Le clivage centre-périphérie du monde, toujours plus béant, ne fait pas problème à cette technocratie de filière.

### **La science et la technologie**

Leur couplage devient de plus en plus étroit dans tous les domaines, de la consommation de tous produits et services à l'invention de la machine la plus sophistiquée. Pourtant, dans cette structuration, la technique — avec sa logique de performance et d'efficacité — prend le pas sur la science. Les deux dominent le champ culturel du système sociétal mondial. Leur universalité et cosmopolitisme déclassent les modèles culturels locaux ou micro-régionaux. C'est un autre facteur de délocalisation.

### **Le déclin des États-nations**

Les deux développements susmentionnés se font au nom du libéralisme et de l'économie de marché, ils impliquent donc dérégulation et privatisation. Par ailleurs se mettent en place, aux dépens des États-nations, des organismes de régulation internationale tant privés que publics, soit pour une filière donnée, soit pour un continent ou une partie du monde. Dérégulation et privatisation ont leurs prolongements dans les institutions politiques locales. Néanmoins, en Europe tant occidentale que centrale, on

assiste à une consolidation et à une réorganisation des institutions politiques locales, en termes de fusion de communes ou de décentralisation. Ainsi, en même temps que le contenu socio-économique et culturel des localités se délocalise, s'affirment des institutions politiques locales, mais dont le champ d'action a certes été sensiblement réduit<sup>17</sup>. Il s'agit là incontestablement d'un processus de relocalisation.

### **L'individualisme**

L'émergence de filières mondiales soucieuses de l'aval, c'est-à-dire du consommateur final, le développement des sciences et des techniques, mais aussi la constitution des grandes institutions de solidarité relatives à la santé, à la retraite, etc., contribuent à stimuler l'individualisme. Il en va de même avec les campagnes mondiales de défense des droits de l'homme, menées autant par des organismes privés que publics; leurs conséquences se font sentir bien au-delà de leurs objectifs précis. Ces divers mouvements minent les tissus communautaires tant des villes que des villages. L. Wirth le mettait déjà en relief en 1939 dans sa théorie sur l'urbanité comme style de vie, et plus tard E. Morin<sup>18</sup> le rappelle avec sa théorie de l'utopie concrète, mettant en relief le repli de chaque individu dans le quadrilatère que représentent le logement, l'automobile, les lieux de travail et de loisir. En raison de ces divers changements, il ne reste plus que des lambeaux de communautés locales traditionnelles.

### **La question de l'environnement**

Les actions et analyses du mouvement écologiste soulignent la dimension planétaire de la crise écologique. Néanmoins, c'est le mouvement qui a lancé le slogan "Penser globalement, agir localement", qui est devenu quasiment un dogme. Très rapidement, il est apparu que ce propos est également valable pour toutes les dimensions de la vie en société. Or, la qualité de la vie (qui a des composantes environnementales, économiques, sociales et culturelles) passe par une gestion idoine des localités. Ce fait déclenche deux mouvements:

- la résistance de multiples localités et micro-régions menacées de manière plus ou moins dramatique de déclin ou d'éradication. Au nom de leur patrimoine tant culturel que naturel, elles refusent de mourir avec plus ou moins de succès;
- la prise de conscience relativement récente par les technocrates des filières économiques mondiales. En effet, l'efficacité de leur gestion passe par la prise en considération de la qualité de la vie des habitants des multiples localités qui participent indirectement à leur filière.

### **Récapitulation**

Ces cinq composantes, entre autres, avec leurs processus de délocalisation et de relocalisation, rendent compte du développement

local contemporain. Elles produisent au moins deux types de localités:

- celles, les plus nombreuses, dont l'histoire est significative mais dont la structure sociale a complètement changé, y compris leurs institutions politiques;
- les localités nouvelles, construites de toutes pièces (grands ensembles, lotissements de maisons individuelles, quartiers rénovés, etc.), avec ou sans institutions communales.

Pour mettre en relief la dynamique des localités contemporaines, comparons-les avec la structure des localités d'avant l'émergence du système sociétal mondial.

Avant, la localité donnait à ses habitants l'essentiel des ressources nécessaires, de leur naissance à leur mort, l'intégration locale était très forte. L'insertion cosmopolite en revanche était faible. Bref, la solidarité était surtout interne et locale. Actuellement, la structuration des localités s'est totalement modifiée. Le travail, le loisir, la culture, ne sont plus situés dans la même localité et dépendent d'une participation intense à des filières et de réseaux cosmopolites. Les habitants se disent d'abord citoyens du monde. L'intégration locale est faible. La solidarité est donc d'abord extérieure à la localité. Cela dit, en raison de la relocalisation, l'intégration locale ne peut pas être considérée comme négligeable. À partir de quels processus et de quels acteurs a-t-elle lieu? D'une part, l'histoire, le patrimoine

naturel et culturel des localités constituent pour un grand nombre d'habitants les fondements de la mémoire collective et, partant, de l'identité; cette dernière devient la composante première de l'intégration locale. D'autre part, les technocrates des filières mondiales découvrent que l'intégration locale n'est pas que résiduelle, elle contribue significativement à l'efficacité des filières. Dès lors, ces acteurs s'affirment comme des promoteurs de la qualité de la vie locale et, comme précédemment, l'identité locale devient le rouage décisif de l'intégration locale. Le rôle de l'identité locale ainsi situé, il est indispensable de préciser ce que nous entendons par ce concept.

## **LES PROCESSUS IDENTITAIRES ET LEURS ACTEURS**

### **La complexité des processus identitaires**

L'identité est une création collective, culturelle, toujours en devenir. Elle est créativité permanente, exploration inlassable. Dans ce processus, "le soi et l'autre se projettent dans un avenir commun. Le soi ne connaît pas une existence distincte en se coupant de l'autre, mais en établissant une relation avec lui. (...) Le problème n'est donc pas de se couper de l'autre, mais d'entrer en relation avec lui, tout en demeurant fidèle à soi-même"<sup>19</sup>. C'est donc dans les rapports interpersonnels et dans l'intergroupe que se forge l'identité des acteurs; c'est la transformation de ces rapports qui rend les



identités caduques et obsolètes et nécessite l'élaboration de nouvelles identités.

À notre époque, l'identité ne peut plus être fondée exclusivement sur la quête et le culte de ses racines et de ses traditions. Cette tendance porterait des germes d'asphyxie. Par conséquent, l'identité n'a de sens que si elle est aussi affrontée et associée aux dissemblances du présent et de l'avenir.

Même lorsqu'une localité ne possède pas une très grande spécificité culturelle, elle se construit une identité qui devient un élément très marquant de son développement. Souvent, les acteurs locaux utilisent d'autres termes que celui d'identité: image de marque, emblème, symbole, etc. Chacun de ces termes a évidemment une spécificité; pour simplifier, nous n'utiliserons que le terme d'identité. C'est l'image que les individus et les groupes d'une localité façonnent dans leurs rapports avec d'autres localités. Cette image de soi peut être plus ou moins complexe et fondée soit sur un patrimoine culturel passé ou présent, soit sur un environnement naturel, soit sur une histoire, soit sur un projet d'avenir, ou sur une activité économique spécifique, ou finalement sur une combinaison de ces divers facteurs. Si l'identité est un processus culturel, elle n'a pas que des fondements culturels. Enfin, soulignons encore que cette représentation est plus ou moins négociée avec des acteurs extérieurs à la localité.

L'identité d'une localité est stimulante pour ses habitants, elle suscite une fierté d'appartenance, une volonté d'agir en sa faveur, elle est source de cohésion. Il est bien évident que cette identité ne fait que rarement unanimité, car ce qui est emblème pour certains est stigmaté pour d'autres. L'identité locale est souvent critiquée parce que, disent d'aucuns, elle risque de mener la localité au repli sur soi, alors que l'horizon de chacun se mondialise. Partant, il est de loin préférable de construire des attitudes cosmopolites. Ce débat ressurgit dans des contextes très divers, pourtant il n'y a pas incompatibilité entre identité locale et ouverture au monde, bien au contraire: plus l'ouverture est large et généreuse, plus l'identité locale doit être forte et partagée.

Précisons plus encore le concept d'identité. Nous pensons, en fonction de très nombreuses recherches sociologiques et psychosociologiques, que chaque groupe, par conséquent chaque localité, n'existe que s'il a une identité. Cette affirmation ne veut pas dire que tous les groupes - et partant toutes les localités - ont une identité. Certains manifestent une image d'eux-mêmes très forte. Pour d'autres l'identité peut voisiner l'état zéro. Cela dit, une localité sans identité "est agie par d'autres" et la probabilité est grande qu'elle soit dominée. Inversement, l'existence d'une identité locale incitera les habitants à se comporter en fonction de cette représentation, quitte à la transformer. L'absence d'identité locale, par ailleurs, ne signifie pas que les habitants n'ont pas d'identité: l'identité d'un individu peut être régionale, sociale, fonctionnelle et pas forcément locale. De même, tous les habitants d'une même localité ne s'identifient pas

nécessairement à leur localité, même si cette dernière a une identité forte. Précisons encore qu'il existe plusieurs types d'identité. Avec P. Centlivres<sup>20</sup>, nous distinguons au moins trois types:

- l'identité historique et patrimoniale: elle est construite sur des événements passés importants pour la collectivité ou sur un patrimoine socioculturel, naturel et socio-économique;
- l'identité projective est, au contraire, fondée sur un projet local; en d'autres termes, cette identité est une représentation plus ou moins élaborée du futur de la localité en tenant compte ou non de son passé;
- l'identité vécue: elle est le reflet de la vie quotidienne et du mode de vie actuel dans la localité; peuvent s'y trouver combinés des éléments historiques, projectifs et patrimoniaux.

Ces trois types s'imbriquent souvent pour définir et constituer l'identité locale; parfois, au contraire, ils peuvent être repris isolément par les acteurs locaux.

L'identité, quel que soit le type, peut être positive ou négative. Dans le premier cas, avec P. Centlivres<sup>21</sup>, nous parlons d'emblème, c'est-à-dire de signes ou de symboles choisis par les membres de la collectivité parmi les multiples éléments de son tissu socioculturel, pour se présenter à autrui et pour s'en distinguer. C'est par les emblèmes que s'effectue la distinction locale.

L'identité négative est intitulée stéréotype ou stigmaté<sup>22</sup>. Elle implique la négation et la dévalorisation de la localité et de ses membres. Le stéréotype ou le stigmaté est la plupart du temps construit par des acteurs extérieurs à la localité; il est souvent inhérent à un rapport de domination. Très fréquemment, des luttes ont pour objectif d'abolir le stigmaté. Ce faisant, elles ébranlent la domination socio-économique et sociopolitique qui avait suscité le stigmaté et permettent l'élaboration d'un emblème.

Soulignons encore que l'identité est un processus, elle ne peut cesser de l'être sans courir le risque de se figer dans une histoire révolue ou un territoire abstrait. L'identité collective doit produire constamment de nouvelles formes sous peine de se confondre avec une construction folklorique ou une image sectaire. Dans ce réajustement de l'identité et la prise de conscience par rapport aux autres collectivités, il faut noter le rôle important mais trop peu souligné de ceux qui vivent hors de leur région d'origine: les émigrés temporaires, les membres de la diaspora. Ce sont eux qui possèdent la distance critique permettant d'élaborer une image de soi, qui sont placés au centre de la confrontation entre deux genres de vie. Si l'émigration peut être le lieu d'un conflit d'identité, elle permet la remise en question de l'identité culturelle autochtone dans ce qu'elle a de figé. Elle lui fait remplir son rôle critique<sup>23</sup>.

En résumé, l'identité, quelle que soit sa nature, est à l'origine de pratiques et d'attitudes qui peuvent être offensives ou défensives.

### **Les variations de l'identité locale**

En tenant compte des définitions proposées ci-dessus, nous tentons de construire une typologie d'acteurs locaux et de leur identité. Cette typologie constitue encore une hypothèse de recherche et d'action, et ce faisant nous ne portons évidemment pas de jugement de valeur sur les individus, les groupes et leur localité:

1. Les apathiques et les résignés se caractérisent par le fait qu'ils ne s'identifient pas à leur localité. Pour eux, explicitement, elle n'existe pas. Leur identité et leurs projets personnels sont vagues, voire absents; ils participent peu ou pas aux organismes locaux et s'adaptent plutôt mal aux circonstances. Ils sont des consommateurs solitaires et non critiques de la culture de masse. Ce type comprend fréquemment des immigrés, des individus sans activité professionnelle, des salariés sans qualifications.
2. Les émigrés potentiels eux aussi ne s'identifient pas à leur localité de domicile. En revanche, ils ont un projet et une identité personnels qui sont irréalisables dans leur domicile actuel. Leur espace d'appartenance actuel n'a que très peu de signification, ils sont donc à l'affût du moment propice pour migrer. Appartenant plutôt aux couches moyennes, ils sont critiques et pleins de mépris au sujet de la vie sociale, culturelle et politique de leur localité de domicile, dont ils ne perçoivent que les stigmates.

3. Les modernisateurs sont bien intégrés socialement, économiquement et politiquement. Ils sont acquis à la modernité sous toutes ses formes et oeuvrent pour l'introduire aussi systématiquement et rapidement que possible: modernisation des équipements collectifs, modernisation des entreprises, modernisation de l'habitat et des équipements ménagers, etc. Ils sont ouverts et favorables, sans esprit critique, à toutes les nouveautés. Bien que fort intégrés dans la localité, ils ne s'identifient pas à son histoire et à son patrimoine; les deux signifient pour eux traditions obsolètes, esprit de clocher, voire arriération. Les modernisateurs sont peu nombreux, leur style est fréquemment technocratique.
4. Les traditionnalistes ont une identité historique, patrimoniale et emblématique très forte; leur projet consiste à figer la localité à son stade de développement actuel ou, mieux encore, à la reconstituer selon un modèle ancien mythique. Activement, ils refusent tout changement et militent dans des actions qui sont de nature conservatrice.
5. Les "localistes" ont pour préoccupation première le développement de leur localité, mais pas à n'importe quel prix et pas de n'importe quelle manière, comme le préconisent et le font les acteurs modernisateurs. Les spécificités naturelles, historiques et culturelles de la localité représentent pour ces acteurs des valeurs positives dont ils sont fiers. Elles constituent des emblèmes. Ils en tiennent compte pour élaborer un projet

local. Par ailleurs, ces acteurs sont ouverts à la modernité, mais à condition qu'elle respecte leur projet. Ce type d'acteur regroupe des jeunes, mais pas exclusivement. Ils participent souvent aux nouveaux mouvements sociaux de la société programmée.

À la suite de cette typologie, trois remarques sont nécessaires:

- Les individus et les groupes qui appartiennent à l'un ou l'autre de ces cinq types d'acteurs ne le sont pas de façon définitive. Le passage d'un type à l'autre est fréquent.
- Les pouvoirs et les alliances des acteurs locaux varient considérablement selon la position de chaque localité sur l'échelle centre-périphérie.
- L'identité locale est plurielle ou comparable à une kaléidoscope. Coexiste dans une même localité un "stock" d'identités, certaines positives, d'autres négatives, patrimoniales, etc. Selon le pouvoir des acteurs dirigeants, une configuration identitaire prédominera; elle variera selon les conjonctures et elle n'empêchera pas les autres acteurs d'affirmer leur propre identité. Cette fluidité n'enlève rien à l'importance des processus identitaires; ils sont un des enjeux du développement local.

### **L'élaboration de l'identité locale: deux modalités**

Nous venons de voir qu'une des facettes de l'identité locale réside dans le fait qu'elle prend pied dans l'histoire et le patrimoine de la localité. Comment l'héritage historique et patrimonial peut-il engendrer l'identité d'une région?

Le concept de mémoire collective permet de faire la jonction entre l'héritage et l'identité. Remontons à M. Halbwachs, le créateur du concept de mémoire collective<sup>24</sup>. Si l'histoire se veut objective et accentue les discontinuités temporelles, la mémoire collective au contraire "c'est le groupe vu du dedans". Elle présente un tableau, ou système d'images, qui persuade les membres du groupe qu'il est resté le même en dépit des changements qui ont eu lieu. La mémoire collective agit de telle manière que les changements se résolvent en similitudes qui constituent les traits fondamentaux du groupe<sup>25</sup>. Ainsi, la mémoire collective est une image du passé construite par la collectivité; elle devient son identité.

L'insertion dans l'espace tend à figer la mémoire collective d'un groupe:

Lorsqu'un groupe est inséré dans une partie de l'espace, il la transforme à son image, mais en même temps, il se plie et s'adapte à des choses matérielles qui lui résistent. Il s'enferme dans le cadre qu'il a construit. L'image du milieu extérieur et des rapports stables qu'il entretient avec lui passe au premier plan de l'idée qu'il se fait de lui-même. Elle pénètre tous les éléments de sa conscience,



ralentit et règle son évolution. L'image des choses participe à l'inertie de celles-ci<sup>26</sup>.

Ainsi, le concept de mémoire collective permet de comprendre comment l'histoire et le patrimoine interviennent dans la dynamique sociale: il y a mémoire collective lorsqu'il y a appropriation du patrimoine et de l'histoire par le groupe. Il faut ajouter à ces remarques que cette appropriation ne se fait pas "naturellement" par la collectivité. C'est à travers le jeu de ses acteurs que ces processus ont lieu; c'est de la même manière que la mémoire collective se transforme.

Il découle de ces propos que le patrimoine architectural, sa restauration ainsi que les musées qui souvent prolongent ces actions sont des mises en scène par lesquelles une collectivité territoriale se donne à voir à ses membres et aux étrangers. Il en va souvent de même avec les fêtes: elles sont l'occasion pour une communauté de mimer une certaine phase de son histoire, plus ou moins mythique, et de ce fait de mettre en scène son identité. Soulignons que ces processus ne sont jamais mécaniques, l'identité des régions et des localités ne déterminant pas automatiquement les autres secteurs de la vie sociale.

Avec l'émergence de techniques nouvelles de communication et d'information, sous le nom de marketing public se constitue une catégorie de professionnels spécialisés dans l'élaboration d'images de marque non plus seulement pour des produits et des entreprises,

mais aussi pour des collectivités publiques: communes, départements, régions, États. Le livre *Décentralisation à l'affiche*<sup>27</sup> donne une bonne idée de ce que sont les faiseurs d'identité. Les fonctions de cette forme de communication sont au moins de trois types:

- informer les habitants d'une collectivité territoriale des multiples services qui sont à leur disposition;
- renseigner les citoyens sur les actions qui sont menées par leurs autorités;
- "conforter, préciser, voire créer un discours global sur la collectivité"<sup>28</sup>, en d'autres termes il s'agit de façonner l'identité d'une collectivité.

Pour illustrer comment les faiseurs d'identité fonctionnent, prenons l'exemple non pas d'une localité, mais d'une région, le Nord-Pas-de-Calais. Cette région a un problème d'image qui se traduit par l'expression "L'Enfer du Nord". Cette image négative constitue un frein au développement régional qui est partagé avec toutes les régions qui ont un ancien passé industriel:

Jusqu'au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, l'image des pays constituant le Nord-Pas-de-Calais était forte, attractive, contrastée, diversifiée. À partir de la grande époque industrielle, elle s'est réduite au champ économique et industriel. Dans les années 1960, cette réduction s'est aggravée d'une connotation de régression et de déclin. Le stéréotype, dans sa forme dure et récente, résulte d'une cristallisation d'ingrédients divers (travail / production + corons / courées / pavés + climat) survenue au moment où l'évolution des

mentalités affirmait les valeurs de loisirs et de soleil. Les habitants de la région ont eux-même intégré cette image négative et le stéréotype s'est renforcé. Pour changer, il fallait donc que ses habitants portent un autre regard sur leur région<sup>29</sup>.

Sur la base de ce constat, les autorités de la région, en 1982, lancent un programme d'étude sur l'image régionale et sur la mise en place d'un programme de communication. Ces travaux font clairement apparaître que le stigmat régional empêche les entreprises de s'implanter dans la région, car les cadres refusent de s'y installer.

Une campagne est lancée, elle porte sur cinq thèmes: la formation de la jeunesse, les axes de communication avec l'Europe, la vie culturelle, la qualité de la vie, l'environnement naturel. Le principe de cette campagne s'inscrit dans une conception de la région: c'est une multitude de formes de vie culturelle, naturelle, sociale, économique. "Impossible de réduire l'image d'une région à un seul visage. Parmi toutes les réalités, il faut choisir les plus convaincantes en fonction de la cible choisie et de l'objectif de la communication"<sup>30</sup>. Les professionnels de la communication dégagent en outre que le Nord-Pas-de-Calais participe à la civilisation de l'Europe du Nord. De cette analyse, des mots clés sont retenus comme devant marquer clairement l'identité du Nord-Pas-de-Calais: "fiers comme les Vikings", "tenaces comme les Flamands", "conquérants comme les Hollandais", "cultivés comme les Anglais", "rigoureux comme les Allemands".

## CONCLUSION

Concluons par quatre thèses:

1. Dès les débuts de l'industrialisation, la délocalisation de la vie sociale devient le trait dominant du développement local. Forts de cette observation, d'aucuns avaient prédit la disparition des collectivités locales. Ce fut parfois le cas des localités les plus périphériques des sociétés industrielles.
2. Dans le contexte contemporain, qui se définit par l'émergence d'un système sociétal mondial, la délocalisation se poursuit, mais elle est accompagnée d'une relocalisation. La structure sociale des localités se transforme complètement. Les localités dès lors se caractérisent par une forte insertion tant au point de vue du travail, de la culture, de la vie sociale que du politique, dans des réseaux et des filières cosmopolites. Pourtant, une intégration locale s'élabore à nouveau, en dépit de l'écartèlement des activités des habitants des localités.
3. C'est à partir de la vie résidentielle et grâce aux processus identitaires que la dynamique des localités contemporaines prend corps.
4. L'identité est l'image de soi qu'un acteur (localité, groupe, individu) élabore dans ses rapports avec d'autres acteurs. Cette image peut avoir pour fondement ou le patrimoine, ou la

quotidienneté ou les projets des auteurs, ou encore une combinaison de deux ou trois de ces composantes. L'identité est dès lors le "rouage" le plus fondamental du développement local.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Cette communication fait suite à diverses activités de recherche menées dans le cadre de l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC). Mentionnons notamment deux colloques dont les actes ont été publiés avec L. Bridel, soit *La dynamique locale et sa gestion* (Berne, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 1989), et *Du quartier à la métropole*, (Berne, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 1990). Une analyse comparative de villages européens et canadiens, dans le cadre de l'UNESCO, menée avec J.-M. Moeckli, *Villages: quels espoirs?* (Berne, éd. P. Lang, 1989); une étude de politiques culturelles locales et régionales réalisée au Conseil de l'Europe, *Culture et régions d'Europe* (Lausanne, éd. P.P.U.R., 1990); une synthèse faite avec D. Joye, J.-Ph. Leresche et M. Schuler, *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde?* (Berne, Conseil suisse de la science, 1990).
2. TOENNIES, F., *Community and Society*, Harper, 1963.
3. REDFIELD, R., *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1941.
4. WIRTH, L., "Urbanism as a Way of Life", *American Journal of Sociology*, 44, 1938, p. 1-24.
5. SOROKIN, P.A. et ZIMMERMANN, C.C., *Principles of Rural-Urban Sociology*, New York, 1929; voir à ce sujet MALMBERG, T., *Human Territoriality*, Paris, Mouton, 1980.
6. FRIEDMANN, G., *Villes et campagnes*, Paris, A. Colin, 1953.
7. BERRY, B.J.L., *City Classification Handbook; Methods and Applications*, New York, J. Wiley, 1972.

8. TARROW, S., *Between Center and Periphery*, New Haven, Yale University Press, 1977.
9. TIMMS, D.W.G., *The Urban Mosaic*, Cambridge University Press, 1971; SHEVKY, E., BELL, W., *Social Area Analysis*, Stanford, 1955; ROBSON, B.T., *Urban Areas*, Oxford University Press, 1975.
10. HILLEY, G.A., *Communal Organizations*, A Study of Local Societies, Chicago, University of Chicago Press, 1968.
11. Voir plus particulièrement deux grands classiques LYND, R.S. and LYND, H.M., Middletown, *A Study in Contemporary American Culture*, New York, Harcourt, 1929; WARNER, W.L., et LUNT, P.S., *The Social Life of a Modern Community*, New Haven, Yale University Press, 1941.
12. La Revue internationale d'action communautaire (International Review of Community Development) a longtemps été l'organe incontournable des débats en la matière. Ces dernières années, cette revue a légèrement modifié son orientation, tout en restant une excellente référence dans le domaine.
13. MEDARD, J.F., *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Paris, A. Colin, 1969.
14. MEISTER, A., *Participation, animation et développement*, Paris, Anthropos, 1969.
15. Cette notion a notamment été développée dans une série de recherches menées en France dans soixante localités entre 1977 et 1981 et publiée dans les dix-huit Cahiers de l'Observation du changement social (O.C.S.), publiés aux éditions du CNRS. Le livre *L'esprit des lieux. Localités et changement social en France*, Paris, éd. CNRS, 1986, donne un excellent point de vue sur cette masse imposante de recherches empiriques. Voir en particulier dans cet ouvrage H. LAMARCHE, "*Localisation, délocalisation et relocalisation en milieu rural*".
16. Sur ces mécanismes, Voir notamment D. GREGORY et J. URRY, *Social Relations and Spatial Structures*, New York, St-Martins Press, 1985.
17. La Revue internationale des sciences sociales (No 117, 1988), à travers les analyses de C.F. Alger et J. Galtung, montre clairement la nouvelle interconnexion entre le local et le mondial.
18. MORIN, E., *Sociologie*, Paris, Fayard, 1984.

19. V.A., *Le complexe de Léonard*, J.-C., Lattès, Paris, 1984, p. 226.
20. CENLIVRES, P., *Identité régionale* (document ronéotypé), Université de Neuchâtel, 1981.
21. *Ibid.*
22. GOFFMANN, E., *Stigmate*, Paris, éd. de Minuit, 1975.
23. CENLIVRES, P., *op cit.*
24. HALBWACHS, M., *La mémoire collective*, Paris, PUF., 1950.
25. *Op. cit.*, p. 78-79.
26. *Op. cit.*, p. 132.
27. BENOIT, J.-M., et BENOIT, PH., *Décentralisation à l'affiche*, Paris, Nathan, 1989.
28. *Op. cit.*, p.29.
29. *Op. cit.*, p. 137.
30. *Op. cit.*, p. 140.





## LES DROITS SOCIAUX ET LES DANGERS D'UNE CITOYENNETÉ LOCALISÉE

Eleonore Kofman  
School of Geography and Planning  
Middlesex Polytechnic, Londres

La Charte du citoyen sera pour les années 90 ce que fut la privatisation pour les années 80, au dire de Michael Forsyth, Secrétaire d'État pour l'Écosse, qui se situe à l'aile droite du Parti conservateur (*The Guardian*, 7 juin 1991). Il s'agit ici du droit exercé par le-la consommateur-trice dans le domaine des services publics (mais non privés). Du côté plus traditionnellement paternaliste du parti, Douglas Hurd a parlé d'une "citoyenneté active", sous-tendue par trois traditions britanniques (et surtout anglaises) de politique sociale - la diffusion des pouvoirs, les obligations civiques et le service volontaire (Skillen, 1991). Cette optique témoigne d'une promotion particulièrement enthousiaste de l'aide entre bons voisins et du rétablissement du sens social mis en doute par l'observation désormais célèbre de Margaret Thatcher (octobre 1987): "La société n'existe pas; seuls existent les individus et leurs familles". Le Parti travailliste, par contre, accepte le droit aux services tout en y ajoutant les aspects information, social et l'égalité sexuelle et raciale; il reconnaît aussi l'importance du marché dans la satisfaction des exigences des consommateurs-trices (*The Guardian*, 4 juillet 1991). Aucune de ces propositions n'aborde les

principes plus fondamentaux articulés dans une perspective de gauche élargie par "Charter 88" en 1988. Cet organisme propose d'enregistrer les droits fondamentaux dans une constitution écrite.

Pourquoi donc cette vague récente d'activité dans le domaine des droits du citoyen? Voilà la première question que nous aborderons ici, en dépassant la conjoncture de la politique britannique de la fin des années 80 et du début des années 90. Nous jetterons un coup d'oeil sur ce qui s'est passé ailleurs en Europe pour essayer de situer la renaissance de l'intérêt pour la citoyenneté dans un paradigme sociétal en voie de changement (Jenson, 1989, 1990). Deuxièmement, nous examinerons de façon critique le potentiel des localités comme pierres angulaires pour l'élargissement des multiples dimensions de ces questions.

#### LA RENAISSANCE DE LA CITOYENNETÉ

Hall et Held (1989) résument le retour de la citoyenneté à l'ordre du jour politique, encore dans une perspective de gauche élargie. Ils l'expliquent d'abord par l'expérience du Thatchérisme et les réactions que celui-ci a suscitées — le démantèlement de l'État-providence, la centralisation croissante du pouvoir et l'érosion de la démocratie locale et des libertés civiles — et ensuite par les divers processus nationaux et internationaux, qui ont amoindri la souveraineté de l'État-nation (les mouvements nationalistes, l'intégration européenne, la globalisation). Comme l'indique Turner

(1986: 48), l'érosion particulièrement rapide des droits sociaux dans la Grande-Bretagne des années 80 est obligatoirement liée aux grands changements globaux de l'économie. Les droits oscillants de la citoyenneté ne se comprennent que dans le contexte d'un monde composé d'États-nations et d'une Europe occidentale située au centre du monde.

Si, pour la gauche élargie, le concept de citoyenneté cherche à affronter les succès de la célébration thatchérienne de l'individu sans pour autant épouser le jeu débridé du marché libre, quel est son attrait pour la droite aussi bien nouvelle que traditionnelle? Il comporte vraisemblablement trois facteurs: en premier lieu, la citoyenneté comme souveraineté du consommateur continue le populisme hautement réussi des années 80, en faisant appel au sentiment que l'État a étouffé le choix par sa rigidité bureaucratique. Cette idée, dans son incarnation des années 90, vise surtout le secteur public et les services publics privatisés par les conservateurs, qui doivent maintenant prouver qu'ils répondent mieux aux besoins que l'État et sont par conséquent le joyau du capitalisme populaire. Le deuxième élément est la recherche que conduit John Major d'une politique post-thatchérienne, moins stridente et plus humanitaire. Le troisième aspect, développé surtout par un conservatisme traditionnel et paternaliste conscient du vide qu'a laissé le libéralisme, est la recherche de la citoyenneté active, fondée sur le sens communautaire et les actions volontaires. Il faut cultiver de pareils sentiments afin qu'en termes idéologiques et pratiques les services communautaires remplacent ou compensent les défauts de

l'État-providence. Nous reviendrons là-dessus.

La renaissance récente de l'intérêt pour la citoyenneté est loin de se borner à la Grande-Bretagne; pour apprécier ce que celle-ci a de spécifique, il faut situer le concept et les pratiques de la citoyenneté dans un ordre mondial et un paradigme sociétal, tous deux en voie de changement. Le paradigme sociétal est utilisé par Jane Jenson dans son étude du modèle canadien de développement, baptisé par elle comme "le fordisme perméable" du fait qu'il s'est ouvert très tôt à une économie continentale. Ce modèle se fonde sur une méthode régulatrice, en se référant à des pratiques et des sens politiques organisés autour d'une identité nationale collective et intégrés aux institutions. Pour Jenson, ni une politique de classes partisans ni le compromis qui se serait effectué au lendemain de la guerre entre la main-d'oeuvre et le capital ne seraient valables pour le système fordien au Canada, qui s'est développé autour d'une structure politique fédérale et des identités régionales collectives. À la différence de nombreux états européens, aucun contrat social n'a été négocié entre les employeurs, l'État et les syndicats. Les droits de citoyenneté ne figuraient pas non plus comme élément clé dans cette configuration de pratiques politiques et de représentations d'intérêts. Il serait tentant de poursuivre une analyse plus comparative, qui pourrait nous permettre de dépasser une constatation simple des origines de l'intérêt pour la citoyenneté afin de comprendre comment celle-ci s'insère dans les formes actuelles de restructuration et de régulation économique, sociale et politique.

La plupart des typologies se sont préoccupées du développement historique de la citoyenneté et des droits qu'elle comporte, plutôt que des pressions qui amènent actuellement à repenser de tels modèles. Turner (1990), par exemple, a développé une typologie des contextes politiques pour l'institutionnalisation ou la création de la citoyenneté selon que celle-ci fut accordée d'en haut ou conquise d'en bas, aussi bien que selon la division entre les domaines public et privé. Les problèmes de l'identité nationale se sont mis en évidence à une époque où les fondements de l'adhésion sociétale connaissent des tensions dues à la restructuration économique et aux changements sociaux, et où les rapports entre l'État et la société sont en voie de changement. C'est loin d'être une coïncidence que l'acquisition de la nationalité et de la citoyenneté a été redéfinie et que l'identité nationale et les groupes qui la composent sont plus souvent mis en question dans les États-nations les plus anciens.

Un élément qui aiderait à comprendre le rôle de la citoyenneté dans un paradigme sociétal serait de savoir comment une société se perçoit en regard de l'immigration. Ainsi, "en France, l'immigration n'est pas constitutive de la nation" (Costa-Lascoux, 1989). Malgré plus d'un siècle d'immigration à grande échelle, ce n'est que maintenant qu'elle a reconnu le besoin de se conceptualiser comme société d'immigration (Schnapper, 1990), en grande partie à cause de l'interaction des crises politiques et urbaines. Par contre, dans des sociétés de colons, la citoyenneté a constitué le soutien essentiel de l'idéologie et des pratiques d'assimilation, au moins jusqu'à récemment (voir Lepervanche, 1989, pour l'Australie). Dans le

premier type de société, il ne s'agit pas, à l'heure actuelle, simplement de l'intégration des immigrés par la citoyenneté, mais de ce que sont (ou devraient être) les droits des personnes exclues de la citoyenneté.

### **PARADIGME SOCIÉTAL, CITOYENNETÉ ET POLARISATION**

Nous dirons que l'idée du paradigme sociétal souligne surtout les représentations et les pratiques reliées à la construction des identités nationales et sous-nationales, surtout celles qui y sont soit incluses soit exclues. Elle met également en lumière les principes, les agents et les institutions essentiels de la socialisation et apporte donc une meilleure compréhension des processus qui mènent au besoin évident de renforcer l'adhésion sociétale et la participation politique.

Les lignes de polarisation iront sans doute en s'accroissant avec l'accélération d'un marché européen unique, capable de rivaliser avec les États-Unis et le Japon. Le néo-libéralisme triomphe presque sans problème, les principes de solidarité sociétale restant à la traîne comme le démontre la Charte sociale qui garantirait en particulier des conditions minimales d'emploi (Lister, 1990). L'action sur le plan social suit celle sur le plan économique afin de renforcer la cohésion sociale en mettant l'accent sur des interventions spatiales délimitées, qui visent à adoucir les perturbations produites par la récession et la restructuration économiques (Conroy, 1991). Tandis que différents scénarios existent pour l'effet spatial du marché unique, les chiffres

fournis par la Commission elle-même projettent les conséquences les plus sévères pour le Royaume-Uni et l'Italie, qui, de tous les États européens, connaîtraient les pertes d'emploi initiales les plus aiguës et l'augmentation à long terme la plus basse (Benington, 1991). Comme nous l'avons dit, la restructuration fondamentale de l'industrie et de l'emploi européens s'accompagne de changements dans la structure de l'État et de la politique sociale. La croissance dramatique du nombre de personnes âgées ainsi que l'augmentation de la pauvreté dans la CEE et sa distribution plus élargie en termes d'âge, de race et de classe, commencent à préoccuper la Commission européenne.

En revenant sur notre paradigme sociétal, nous verrons par la suite que les divers États ont eu des réactions très différentes aux changements sociaux et aux résultats des nouveaux régimes d'accumulation, malgré l'acceptation des principes de l'économie libérale. La Grande-Bretagne est celle qui a le plus chaleureusement embrassé le marché et restructuré l'État-providence. Quoiqu'un système de marché intégral n'ait pas été introduit, les principes de la concurrence et du marché interne ont eu un effet important sur le fonctionnement de nombreux secteurs de l'État-providence. On ne saurait simplement égaler le bien-être plus largement réparti à l'action de l'État. Car la ligne de partage entre le marché et l'État est de plus en plus mise en question par la promotion de marchés internes réglés par l'État, comme dans le National Health Service Review (1988), le Education Act (1988) et le Housing Act (1988). Ces changements ont eu des conséquences importantes pour l'État local (Goodwin et

Duncan, 1989), niveau auquel beaucoup de services sociaux sont assurés et nombre de droits sociaux sont revendiqués. L'État local a connu une fragmentation et une diminution de ses fonctions, ainsi que des compressions sévères de son soutien financier. Il n'est plus censé assurer directement des services, sa fonction est plutôt de gérer, d'encourager, de régler d'être un "État fantôme" (Wolch, 1989). Dans l'optique de la "Nouvelle Droite", les citoyens actifs s'occuperont de groupes marginalisés (personnes âgées, handicapées, malades mentaux, défavorisés) dans une fonction volontaire ou officieuse.

En France également, l'interaction de crises politiques et urbaines, mettant en lumière l'échec manifeste de modèles antérieurs de représentation et de gestion politique, a fait revivre l'intérêt pour l'idée de la citoyenneté. Ainsi, le récent congrès *Villes et quartiers en crise: renouvelons la citoyenneté*, organisé par plusieurs associations, a conclu que la politique locale ne saurait être efficace que si elle travaille avec la participation active des citoyens. "La crise urbaine a fait naître une ville à deux vitesses: les exclus de la production et de la vie sociale et politique se multiplient". L'initiative "Banlieue 89", qui visait à rendre les villes plus vivables et attirantes, n'a pas — nul ne saurait en être étonné — réalisé ses objectifs ambitieux. Cela renvoie sans doute aux mêmes facteurs qui ont provoqué l'échec des interventions sociales et environnementales visant à résoudre la discrimination et les inégalités raciales en Grande-Bretagne dans les années 70.



Nous reviendrons dans la section suivante sur la question de la prolifération d'échelles spatiales d'organisation et de mobilisation sociale et politique, et de ses conséquences pour la défense, le renforcement et l'élargissement de la citoyenneté pour divers groupes. On a reproché (Turner, 1986) à des auteurs antérieurs sur la citoyenneté (Marshall, 1964) de s'être concentrés sur l'État-nation. Dans la dernière décennie, alors que plusieurs États européens ont poursuivi la décentralisation (Sharpe, 1987), nous avons également été témoins de l'émergence d'organismes supranationaux de plus en plus puissants, d'accords transnationaux entre des régions, et de la dissolution de l'URSS en États souverains et indépendants. Une des questions qui commence à se poser concerne l'échelle d'organisation la plus avantageuse pour que tel ou tel groupe réalise ses objectifs.

#### LOCALITÉS ET CITOYENNETÉ

La renaissance de l'intérêt pour la citoyenneté a eu lieu parallèlement à la multiplication des programmes de recherche et de développement local. Ces programmes examinent diverses réponses locales aux effets inégaux du capitalisme global, qui a renforcé la concurrence entre les lieux (Cooke, 1989; Harloe, Pickvance et Urry, 1990). Smith (1989) a proposé que, dans ce contexte:

[...] la localité a une signification unique dans la théorie normative comme lieu pour exercer, étendre et restructurer les droits de la citoyenneté... C'est à coup sûr à travers la

localité que les citoyens vivent et prennent en main les réalités de la globalisation. La localité signifie non en tant qu'essence (qui résume l'accumulation flexible et la culture postmoderne), mais en tant que virtualité dans les négociations politiques...(p. 152-154)

Cette vision analytique de la "bonne vie" repose pourtant sur nombre d'hypothèses discutables. Avant de les identifier, il faut clarifier ce qui est au juste désigné par la "localité". Smith (1989) ne la voit pas déterminée par la division spatiale du travail, ni par l'attachement culturel au territoire. Il l'associe plutôt à la réorganisation de la société civile et à la mobilisation pour les droits de la citoyenneté. Par contre, des chercheurs qui ont étudié les localités dans le contexte du Programme britannique de changement urbain et régional aux années 80 (Cooke, 1989; Harloe, Pickvance et Urry, 1990) ont fonctionné dans le cadre des autorités locales, c'est-à-dire le niveau le plus bas de représentation politique électorale ayant le pouvoir d'intervenir dans des questions de développement économique et de bien-être. En ce qui concerne les droits de citoyenneté, une question clé est de savoir quels niveaux de structure sociale et politique ont la capacité légitime de défendre, de soutenir et d'élargir les droits et d'ouvrir la participation (notre conception de la citoyenneté est tirée de la social-démocratie plutôt que de la citoyenneté active ou de la souveraineté consummatrice de la droite). La première hypothèse douteuse est la tendance — marquée surtout dans la théorisation normative des localités — de confondre l'expérience d'un phénomène économique, social ou politique dans une localité et l'expérience en tant que question de localité. La

deuxième est de supposer que les rapports et les équilibres de force dans les localités diffèrent de ceux établis au niveau de l'État. La troisième consiste à considérer la décentralisation — quelle qu'en soit la forme — comme développement souhaitable et positif. La quatrième, qui s'enchaîne aux autres, est l'absence d'une discussion critique des formes d'organisation convenant aux différentes échelles sociales, qui accompagne souvent une sous-estimation des rapports de force qui sous-tendent les droits du citoyen. Comme dans plusieurs théories post-modernistes, le pluralisme et la "nouvelle citoyenneté" sont célébrés sans qu'on tienne compte de leurs racines dans des rapports de force tout aussi inégaux que la capacité de participer à la vie publique, de puiser dans les ressources et de déterminer des identités sociales et culturelles collectives (Taylor, 1989). Il reste maintenant à examiner ces hypothèses plus en détail.

Nos activités se déroulent inmanquablement dans des endroits spécifiques qui se trouvent dans une "localité" quelconque. Cela ne veut pourtant pas dire que la participation à pareilles activités ou la mobilisation pour défendre ou élargir les droits sont obligatoirement liées ou déterminées par des processus à l'échelle locale. Prenons le cas des activités syndicales, habituellement centrées sur le lieu de travail mais aussi visant des objectifs nationaux en fonction de l'organisation des syndicats. Il se peut bien sûr que tel ou tel problème se pose au niveau local, et que la solidarité locale devienne un facteur important, comme ce fut le cas dans la grève des mineurs britanniques (1984-1985) ou dans certaines luttes contre le chômage dans des régions en crise. Plusieurs variables déterminent si

l'expérience de la globalisation ou d'autres formes de transformation dans une localité vont mener à une action collective, dont le degré de correspondance entre différents niveaux d'organisation de la vie économique, sociale et politique. Comme le soutient Urry (1986), la désorganisation du capitalisme a transformé les contours des luttes et des conflits, ce qui s'est articulé à travers des paramètres spatio-temporels spécifiques.

Si on veut soutenir que les localités sont des partenaires égaux de l'État-nation dans l'exercice, la défense et l'élargissement des droits de la citoyenneté, il faut aussi montrer qu'elles contribuent à délimiter et à définir le contrat social et sa régulation. Toutefois, l'évolution de l'État local dans les sociétés centralisées a été toute autre. Entre les deux guerres, avant l'État-providence, il existait des variations plus importantes dans les dispositions sociales (Mark-Lawson, Savage et Warde, 1985; Rose, 1988). Plus récemment, dans les années 80, l'État a aboli les instances locales qui sont allées trop loin (ainsi, le Grand Londres), ou leur a interdit de soutenir la consommation collective.

La concurrence entre les lieux et la fin de la politique de classe locale ont aussi réduit les différences entre les modes de régulation locale, quoique dans les pays plus décentralisés comme les États-Unis, des coalitions locales ont gardé leur importance (Cox et Mair, 1988). Leborgne et Lipietz (1988) élaborent trois modèles de développement territorial ou de régulation politique qui dérivent de l'organisation du travail, et peuvent coexister dans le même État néo-

Taylorien, Californien et Saturnien. Jane Jenson (1989) a également montré que des modes de régulation peuvent différer d'une province canadienne à l'autre. Il est impossible ici d'examiner longuement les structures économiques, sociales et politiques qui ont donné des modes de régulation régionalisés. Il n'en reste pas moins que l'organisation du travail et les institutions sociales — deux lieux fondamentaux de la régulation — sont toujours réglées au niveau national dans la plupart des pays européens, même si comme en Grande-Bretagne dans les années 80, la fragmentation s'est accélérée. Il existe bien sûr des exceptions (Emilie Romagne en Italie, Vendée en France). Une lacune importante dans notre compréhension des modes de régulation locaux ou régionaux est qu'on n'a pas prouvé l'effet de la restructuration économique sur la politique et la culture locale. Warde (1988), puisant dans Burawoys (1985) en ce qui concerne la politique de la production et des régimes dans l'usine, propose de s'éloigner de l'idée étroite de la restructuration industrielle pour englober la reproduction de la force de travail dans l'usine et à l'extérieur, avec du même coup la variété de ressources qui distinguent des dispositions variables dans le temps et dans l'espace. Cela ferait entrer en jeu des institutions comme l'église, l'école et la famille, qui se trouvent au sein de tout système de régulation, mais sont pourtant relativement peu étudiées (comme d'ailleurs des systèmes de stratification basés sur le sexe, la race et l'ethnicité) (Leborgne et Lipietz, 1988).

Comme nous l'avons déjà noté, la plupart des États européens ont commencé ou continué la décentralisation, allant de la

décentralisation urbaine au niveau des quartiers (les grandes villes des Pays-Bas), à l'établissement de gouvernement local dans des États autrefois autoritaires comme l'Espagne ou le Portugal (et à l'avenir l'Europe de l'Est et l'URSS), ou la création d'assemblées régionales élues (la France, l'Espagne). En Grande-Bretagne, la décentralisation des unités de service social (les écoles, les hôpitaux) a accompagné une centralisation croissante visant à passer par dessus les autorités locales et à promouvoir le marché interne, la concurrence et la modification de la consommation collective. En France, le rhétorique de "l'ouverture" qui a accompagné "l'affaire du septennat" a légitimé les classes politiques locales qui existaient déjà et lié les ressources plus étroitement aux dépenses, autrement dit, imposé des contrôles financiers plus rigoureux (Preteceille, 1988). Précisons que nous n'avons rien contre la décentralisation. Nous proposons qu'on en parle de façon légèrement plus critique, plutôt que dans une optique bêtement optimiste.

Le dernier problème, celui de l'échelle appropriée d'organisation sociale et politique, est en train d'être posé par des sociologues. Roger Gibbins (1991), de l'Université de Calgary, a abordé dans son discours d'ouverture à l'Association des études canadiennes, la recherche d'une identité et d'une représentation d'intérêts non territoriaux:

Beaucoup de Canadiens essaient d'articuler une vision centrée sur des critères nationaux, des droits universels valables où que l'on puisse vivre... Des femmes, des environnementalistes, des aborigènes, des communautés

multiculturelles et des groupements d'intérêt spécial poursuivent des intérêts politiques et des identités non territoriales - en certains cas même hostiles à l'organisation territoriale de la politique. Ces électorats ne seraient pas bien servis par la décentralisation radicale nécessaire aux ambitions québécoises.

Pareillement, ceux-celles qui travaillent dans la politique sociale et le développement communautaire se sont demandés si les problèmes structuraux posés par la globalisation économique et culturelle peuvent se résoudre au niveau de la localité. Van Rees (1991) a raison de poser la question:

Compte tenu de la nature contradictoire de la localité, force à la fois de libération et d'asservissement, celle-ci peut-elle servir de base pour la régénération de l'action collective? Peut-elle résister aux forces du déclin, aux effets des problèmes structurels, au retrait et à la restructuration des services?

La décentralisation peut fort bien n'être qu'une stratégie pour obliger des localités marginales ou défavorisées à se débrouiller toutes seules, en coupant un réseau de dépendances réciproques. C'est, ne l'oublions pas, souvent les moins puissant(e)s de la société qui ont cherché à s'organiser nationalement pour élargir leurs droits. D'ailleurs, certains des progrès les plus marqués ont résulté d'appels et de revendications auprès de niveaux supérieurs, comme la Cour de justice européenne ou la Commission européenne. Van Rees en conclut, non seulement que plusieurs problèmes portant sur l'action collective sont à résoudre à un niveau d'intégration supérieur, mais que les réalités des groupes culturels et ethniques

dépassent tout à fait les concepts actuels de la localité et de la communauté.

## CONCLUSION

Nous n'avons pas voulu ici écarter l'importance des localités, mais simplement insister sur le point qu'il faut les situer dans le contexte du niveau national et global. La capacité des localités d'encourager la participation, de défendre les droits et de soutenir tous les membres pose des questions complexes. L'équilibre des forces entre les différentes structures politiques est en voie de changement, et l'implantation d'une Europe néo-libérale entraîne une polarisation sociale et spatiale accrue de ses citoyen-ne-s, entre citoyen-ne-s et non-citoyen-ne-s (Kofman, 1991), ce qui exigera une analyse aussi critique que pénétrante.

## RÉFÉRENCES

BENINGTON, J., "The social impact of the Single European Market: the challenges facing voluntary and community organisations", *Community Development Journal*, Vol. 26, No 2, 1991, p. 85-95.

BURAWOY, M., *The Politics of Production: Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*, London, Verso, 1985.

CONROY, P., "The case of Western Europe: integration and change in the EEC-the Fortress and the excluded", *Community Development Journal*, Vol. 26, 1991.

COOKE, P. , *Localities*, London, Unwin Hyman, 1989.



COSTA-LASCOUX, J., "De l'immigré au citoyen", *Notes et Études Documentaires* No 4886, Paris, La Documentation française, 1989.

GIBBINS, R., "State of callapse", *The times higher education supplement*, August 1991, p. 16.

GOODWIN, M. and DUNCAN, S., "The crisis of local government: uneven development and the Thatcher administration", in John Mohan (\*ed), *Political Geography of Contemporary Britain*, London, Macmillan, p. 69-96.

GRAHL, J. and TEAGUE, P., "The cost of neo-liberal Europe", *New Left Review*, No 174, 1989, p. 33-50.

HALL, S. and HELD, D., "Lefts and rights", *Marxism Today*, 1989, p. 16-23.

HARLOE, M., PICKVANCE C. and URRY, J., *Place, Policy and Politics. Do localities matter?*, London, Unwin Hyman.

JENSON, J., "Different" but not "exceptional": Canada's permeable fordism", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 26, No 1, 1989, p. 69-94.

JENSON, J., "Different but not exceptional: the feminism of permeable fordism", *New Left Review*, No 184, nov./déc. 1990, p. 58-68.

KOFMAN, E., "Citizenship, the state and European integration: some reflexions on the British situation", *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No 95, septembre 1991, p. 405-413.

LEBORGNE, D. and LIPIETZ, A., "New technologies, new modes of regulation: some spatial implications" *Society and Space*, Vol. 6, No 3, 1988, p.263-280.

LISTER, R., *"The Exclusive Society. Citizenship and the Poor"*, London, Child Action Poverty Group, 1990.

MAIR, K., "Locality and community in the politics of local economic development", *Annals AAG*, Vol. 78, 1988, p. 307-325.

MARK-LAWSON, J., SAVAGE, M. and WARDE, A., "Gender and local politics: struggles over welfare policies, 1918-39", in *Lancaster Regionalism Group* (édit.), London, Pion, 1985, p. 195-215.

MARSHALL, T., *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973.

REES, W.M., "Neighbourhoods, the state and collective action", *Community Development Journal*, Vol. 26, No 2, avril 1991.

ROSE, G., "Locality, politics and culture: Poplar in the 1920s", *Society and Space*, Vol. 6, No 2, 1988, p. 151-168.

SHARPE, J., "The West European state: the territorial dimension", *West European Politics*, Vol. 10, No 4, 1987, p. 148-167.

SMITH, S.J., "Society, space and citizenship: a human geography for the 'new times'", *Trans. Institute of British Geographers*, Vol. 14, No 1, 1989, p. 144-156.

TAYLOR, D., "Citizenship and social power", *Critical Social Policy* 26, 1989, p. 19-31.

TURNER, B.S., *"Citizenship and Capitalism"*, London, Allen and Unwin, 1986.

TURNER, B.S., "Outline of a theory of citizenship", *Sociology*, Vol. 24, No 2, 1990, p. 189-217.

URRY, J., "Class, Space and disorganised Capitalism", in Keith Hoggart and Eleonore Kofman (édit.), *Politics, Geography and Social Stratification*, London, Croom Helm, p. 16-32.

WARDE, A., "Industrial restructuring, local politics and the reproduction of labour power: some theoretical considerations", *Society and Space*, Vol. 6, No 1, 1988, p. 75-95.

WOLCH, J., "The shadow state: transformations in the voluntary sector", in Jennifer Wolch and Michael Dear (édit.), *The Power of Geography. How Territory Shapes Social Life*, London, Unwin Hyman, 1989, p. 197-220.

## **DE L'ORGANISATION À L'ACTION: LES GROUPES DE FEMMES AU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN**

**Marta Anadón, Dominique Masson,  
Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay<sup>1</sup>  
Groupe de recherche et d'intervention régionales  
Université du Québec à Chicoutimi**

Une réflexion sur le partenariat dans le développement local devait laisser une place à une interrogation sur les mouvements sociaux. Si elle ne l'avait pas fait, cela aurait suscité des remous. Mais voilà: la question du partenariat dans le développement est-elle centrale pour les mouvements sociaux? Comment se pose-t-elle, en particulier, pour le mouvement des femmes ou, plus exactement, pour les organisations du mouvement des femmes en région?

Celles-ci jouent un rôle de premier plan dans l'expérimentation d'un modèle de développement qui tienne compte des besoins objectifs des femmes. Nous qualifions ce processus "d'auto développement" car il est mis en oeuvre par des femmes et pour les femmes, dans une perspective de changement social<sup>2</sup>. Le mouvement des femmes et, à un niveau plus concret, les groupes de femmes, sont d'abord des acteurs du développement avant d'en être des partenaires. Les organisations du mouvement des femmes se constituent en actrices du développement de façon spécifique: celle de vouloir améliorer et transformer la situation sociale des femmes. C'est sur cette base

également qu'elles agissent et qu'elles vont, éventuellement, établir des collaborations avec d'autres acteurs du développement. Les conduites de collaboration ne sont qu'un aspect des conduites possibles pour les organisations du mouvement des femmes et elles ne constituent qu'une partie de leurs actions. Qui plus est, leur compréhension est inséparable d'une bonne connaissance de la "nature de l'acteur", de son intentionnalité particulière et de ses priorités d'action.

À notre sens, la première question qui se pose, lorsque l'on veut aborder le sujet du "partenariat", est celle de la nature des parties en présence. Or, si certains acteurs du développement en région sont déjà relativement bien connus, on ne peut pas en dire autant du mouvement des femmes. Avant même de s'interroger sur ce que signifie le "partenariat" pour la suite du monde, il nous faut donc parler d'abord du mouvement des femmes en région. Il nous faut le situer comme acteur dans le développement, il nous faut comprendre ce qu'il est et décrire ce qu'il fait: il nous faut restituer leur contexte aux conduites de collaboration. Ce n'est qu'après avoir appréhendé en soi le mouvement des femmes qu'on peut tenter de comprendre le pourquoi et le comment du partenariat des groupes de femmes avec des acteurs ayant d'autres assises sociales.

Pour ce faire, nous avons choisi de présenter ici quelques-uns des premiers résultats d'une recherche empirique portant sur les pratiques d'auto développement des groupes de femmes au Saguenay—Lac-Saint-Jean<sup>3</sup>. Partant de l'organisation pour aller

vers l'action, nous présenterons tour à tour les circonstances de fondation des groupes de femmes dans la région, leurs objectifs, les liens formels qu'ils entretiennent avec les autres organisations. Nous exposerons également leurs appréciations des entraves à leurs actions et leurs visions de l'avenir. Nous nous attarderons ensuite aux caractéristiques dominantes de leurs activités et aux priorités de développement qui s'en dégagent. Après ce bref survol suivront quelques réflexions conclusives qui, nous l'espérons, contribueront à alimenter le présent débat.

#### LA FONDATION DES ORGANISATIONS

Les organisations rencontrées dans le cadre de la recherche sont au nombre de trente-quatre. Elles se répartissent à peu près également entre les sous-régions du Saguenay et du Lac-Saint-Jean—Chibougamau. On peut les classer ainsi: deux organisations traditionnelles, dix-sept groupes "de services", neuf associations à base identitaire<sup>4</sup>, quatre regroupements régionaux de groupes ou d'individus et deux groupes de solidarité internationale.

Les groupes les plus anciens sont bien sûr les organisations dites "traditionnelles", c'est-à-dire les Cercles de fermières, nés dans la région dès 1915, et l'AFEAS, fondée en 1966 mais résultant de la fusion de deux associations plus anciennes dont elle a hérité des membres<sup>5</sup>. La plupart des groupes de femmes encore existants dans la région sont cependant beaucoup plus récents: vingt-cinq sur

trente-quatre ont été fondés à partir de 1980, dix-sept l'étant dans les années 1983-1987.

La mise sur pied d'un groupe n'est pas une activité solitaire. On peut considérer qu'un bon tiers des groupes rencontrés a été mis sur pied par une autre organisation ou un autre groupe qui désirait étendre ses activités ou développer un champ nouveau. De plus, les appuis rassemblés lors de la fondation montrent que les fondatrices ne sont pas dans un vide social. Elles savent avoir recours aux organisations nationales ou provinciales qui leur fourniront, selon le cas, appui logistique, juridique, informationnel ou personnel. Cela va rarement jusqu'à une aide financière, ce qui ne surprend guère lorsqu'on sait combien l'argent est rare dans les organismes communautaires.

La contribution des organismes du secteur public ou para public est fort différente. Il semble régner une espèce de "division du travail" entre le palier fédéral et le provincial. Le premier (Secrétariat d'État, Emploi et Immigration Canada, etc.) contribue surtout sous forme de subventions au démarrage. Les organismes provinciaux cités comme ayant aidé à la mise sur pied des groupes, en particulier les CLSC, semblent surtout avoir autorisé l'utilisation de leur personnel, pratique fréquemment citée par les groupes de femmes oeuvrant dans le champ de la santé ou des services sociaux. On remarquera que les municipalités ne sont jamais nommées comme ayant contribué par une subvention à la mise sur pied d'un groupe de femmes.

La dernière source d'appui à la fondation des groupes provient du "secteur privé", c'est-à-dire principalement des clubs sociaux, mais surtout des communautés religieuses féminines. La contribution des premiers est plutôt d'ordre financier, alors que les secondes mettent fréquemment à la disposition des groupes débutants non seulement de l'argent, mais aussi des locaux, de façon temporaire ou parfois plus permanente.

### **LES OBJECTIFS<sup>6</sup>**

L'examen des buts et objectifs des groupes de femmes de la région révèle ce qu'on peut appeler leur "intentionnalité". Celle-ci relève de trois grands ordres: des visées ayant trait aux femmes, des visées ayant trait au milieu social et des visées se rattachant à l'organisation interne des groupes.

Les énoncés d'objectifs ayant trait directement aux femmes sont les plus nombreux. Les groupes, dans leur ensemble, y manifestent leur intention de regrouper les femmes en général ou celles qui vivent une problématique spécifique (l'emploi non traditionnel, les femmes d'affaires, par exemple) ainsi que de développer l'entraide et la solidarité entre les femmes. Les groupes entendent aussi répondre aux besoins réels des femmes aux prises avec des difficultés particulières (comme le divorce, ou encore face à la maternité), les informer et les former, et enfin, favoriser le développement de leur autonomie.

Le deuxième ordre d'objectifs concerne le milieu social et vise à changer certains de ses aspects ou à le transformer. Plusieurs groupes se sont donnés comme objectif de faciliter l'intégration des femmes dans un domaine particulier (par exemple dans les lieux de décision) ou dans la société en général. D'autres visent la sensibilisation du milieu à un ou des aspects de la situation des femmes (comme la violence conjugale). Des énoncés expriment enfin une volonté de modifier le milieu en y faisant soit la promotion de valeurs spécifiques (dites "féminines") soit, avec plus de radicalité, en prenant position et en agissant pour défendre les intérêts des femmes.

Parmi les buts et objectifs concernant l'organisation interne des groupes (favoriser tel ou tel moyen, etc.), plusieurs groupes ont jugé important de se donner également comme objectif de dégager du temps et des ressources humaines pour entretenir des rapports avec d'autres groupes de femmes ou avec des groupes partageant des buts similaires, ou encore avec qui ils ont des intérêts communs. De fait, l'action du mouvement des femmes ne s'effectue pas en vase clos. Les groupes de femmes ont couramment des liens avec d'autres groupes, d'autres organisations, ainsi qu'avec différentes institutions ou instances de l'appareil d'État. Ces liens constituent autant de ressources pour l'action.



## LE RÉSEAU

Sans ressources, les buts et objectifs des groupes de femmes demeureraient lettre morte. La première ressource disponible pour l'action des groupes est très certainement l'énergie et l'engagement des femmes qui mettent les organisations sur pied et de celles qui, par la suite, s'y rallient. Si les membres et leur implication constituent la ressource interne du groupe, d'autres ressources importantes doivent être obtenues de l'extérieur, c'est à dire de l'environnement social. Évidemment, on parlera ici de l'argent, mais aussi, entre autres choses, d'appuis, d'alliés, de reconnaissance et de légitimité. Il arrive qu'un groupe fonctionne presque sans lien avec l'extérieur, mais c'est l'exception. Les liens externes sont habituellement très présents, et sont visibles à travers le financement, les diverses activités réalisées en collaboration, les représentations formelles et les liens de travail plus informels. Nous n'aborderons ici le réseau des groupes de femmes que sous l'angle des représentations externes et du financement.

Par réseau des représentations externes, nous entendons les contacts formels que les organisations de femmes entretiennent avec divers organismes extérieurs qui ont en commun d'être des "points de rencontre de groupes": des comités, des tables, des regroupements. Cela ne comprend pas les liens hiérarchiques que certains groupes ont avec leurs organisations mères, aux niveaux provincial et fédéral. L'implication dans les représentations extérieures varie grandement parmi les groupes: six groupes ne sont membres

d'aucun organisme extérieur, dix-huit groupes font partie de une à quatre organisations, six font partie de six à neuf organisations et trois groupes entretiennent des représentations dans plus de dix organismes.

Que sont au juste ces organismes? On en dénombre une soixantaine et ils sont très diversifiés. Seulement cinq d'entre eux sont mentionnés par plus de cinq groupes. La table régionale de concertation des groupes de femmes, Récif-02, mentionnée par vingt groupes, vient en première place. Sept groupes déclarent participer au regroupement des OVEP<sup>7</sup> et six sont membres de la Fédération des femmes du Québec (FFQ). Cinq groupes font partie de la récente Coalition sur la réforme du MSSS et cinq groupes, également, font partie de comités locaux de prévention du crime.

La liste de l'ensemble de ces organismes nous renseigne sur le type d'acteurs sociaux avec qui les groupes de femmes entretiennent volontiers des liens. Environ le quart des soixante organismes mentionnés sont des organisations composées uniquement ou majoritairement de groupes de femmes, que ce soit des regroupements provinciaux comme le regroupement des centres de femmes, des comités locaux du huit mars, ou encore les coalitions régionales, provinciales et fédérales pour le droit à l'avortement. Près du tiers des soixante organismes sont des associations communautaires ou des regroupements de "groupes populaires". Le Regroupement des OVEP, déjà mentionné, est de ceux-là, comme aussi Solidarité populaire Saguenay—Lac-Saint-Jean, le ROCCA<sup>8</sup>,

les télévisions communautaires. Parmi les organismes restants, on retrouve des tables de concertation, souvent dominées par les organisations des secteurs publics et para publics, et dans lesquelles les groupes de femmes semblent, du moins actuellement, cantonnées à un rôle-conseil. C'est le cas des tables locales et régionale du Service d'accueil et référence, ou encore de la table de concertation régionale sur l'emploi et la main-d'oeuvre. Des formes plus réelles d'action concertée existent cependant, particulièrement dans les comités de prévention du crime. Quant aux mécanismes de concertation mis sur pied par le Conseil régional de concertation et de développement (CRCD-02), la participation des groupes de femmes est trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer un bilan.

D'autres traits intéressants nous sont révélés par l'étude du réseau du financement, qui regroupe les contacts que les groupes de femmes entretiennent avec l'extérieur dans le but d'obtenir cette ressource nécessaire: l'argent. Car les groupes de femmes ne sont pas riches: plus de la moitié des groupes de la région avaient, en 1989-1990, un budget inférieur à 20 000 dollars. Ce sont les organisations traditionnelles, dont l'adhésion est élevée, et les groupes de services, qui ont conquis des politiques de financement auprès du MSSS, qui bénéficient des revenus supérieurs. Les principaux subventionnaires des groupes de femmes sont, à l'échelon fédéral, les programmes de création d'emploi d'Emploi et immigration Canada et le Secrétariat d'État du Canada, par son programme de Promotion de la femme. Au niveau provincial, le MSSS est la source la plus importante suivie, de très loin, par la

Direction générale de l'éducation des adultes, au programme OVEP. La région fournit généralement un pourcentage assez faible des revenus qui proviennent alors des cotisations, des activités elles-mêmes et des campagnes de financement dans lesquelles on n'hésite pas à solliciter les députés, les clubs sociaux, les communautés religieuses, les municipalités, les commissions scolaires et les entreprises privées.

Comme on le voit, les deux types de réseau, celui des représentations externes et celui du financement, sont très différents. Les organismes de femmes et les groupes populaires communautaires, avec qui les groupes de femmes de la région ont le plus de liens, ne sont pas présents dans le réseau du financement. On ne doit pas s'en étonner car ces groupes partagent une même pénurie de ressources monétaires. Par contre, ils s'apportent mutuellement des appuis, des alliances, une solidarité essentielle pour mener des actions avec force et avec une plus grande envergure. Le réseau du financement est, quant à lui, marqué par l'omniprésence de l'État, provincial et fédéral, qui fournit les montants les plus élevés et de qui la moitié des groupes tirent la majeure partie de leur financement<sup>9</sup>.

Notons d'ailleurs que la question du financement constitue un pôle important lorsque les groupes nous font part de leurs difficultés. On dénonce, en particulier, le manque de stabilité financière qui oblige "à tout recommencer" à chaque année et à investir des énergies — travail, ressources humaines et temps — qu'on pourrait diriger

ailleurs. La recherche du financement est fastidieuse car elle suppose soit de solliciter de nombreux acteurs locaux et régionaux pour de petites sommes, soit de solliciter un financement étatique plus consistant mais avec toutes les contraintes que peut entraîner le rapport à l'État.

Parmi les difficultés liées aux rapports avec l'extérieur et au réseau, de nombreux groupes font référence au problème de trouver des personnes-ressources disponibles. À cela, on doit ajouter les problèmes du recrutement des membres, que nos informatrices considèrent comme particulièrement "astreignant". Elles font alors référence autant à la difficulté de recruter de nouveaux membres (bénévoles, par exemple) qu'à celle de garder les effectifs existants et à contrer un certain épuisement des membres actuels.

De façon générale, les groupes considèrent que les difficultés qu'ils rencontrent sont liées aux préjugés et aux idées reçues. Celles-ci sont de deux ordres: le premier fait référence aux discours sexistes qui circulent dans la société, alors que le second concerne les stéréotypes attachés à des domaines d'intervention particuliers, comme l'avortement ou les métiers non traditionnels. Ces difficultés semblent être attribuées à un manque de connaissance de la problématique sur laquelle travaillent les groupes. D'autres répondantes lient le problème du recrutement à la charge de travail et à l'étendue du territoire à couvrir.

Malgré tout, la totalité des groupes rencontrés affirment être très

bien perçus aussi bien à l'échelle locale que sur le plan national, par les autres groupes de femmes et par les professionnel-le-s et autres intervenant-e-s du milieu (travailleuses sociales des CLSC, policiers, hôpitaux, etc.). De plus les groupes de femmes de la région envisagent l'avenir de façon optimiste. Leurs réponses laissent entendre que celui-ci dépend de quatre grandes dimensions: la relève des membres, le financement, la possibilité d'élargir l'aire de travail du groupe et la solution de la problématique qui occupe chacun d'entre eux. Cette image de l'avenir est liée à l'importance que les répondantes accordent à l'existence du groupe dans la région. La majorité des interviewées considèrent que leur travail et leur intervention sont importants et doivent continuer car ils répondent à des besoins spécifiques des femmes, luttent contre les préjugés et l'isolement et, surtout, parce que les organismes valorisent, aident, écoutent et encouragent les femmes. Ce qui nous amène à présenter les actions des groupes.

#### **LES ACTIONS (OU QUE FONT LES GROUPES DE FEMMES?)**

La principale raison d'être des groupes de femmes est sans aucun doute celle d'agir pour améliorer, voire transformer la situation des femmes à l'aide des ressources qu'ils sont parvenus à mobiliser. C'est ce que nous appelons de "l'auto développement", ou développement "par et pour les femmes". Les stratégies d'action que les groupes mettent en oeuvre sont nombreuses. Parmi les activités mentionnées par les répondantes, on peut relever

l'existence de plusieurs types d'actions s'exerçant dans des champs extrêmement divers. Nous aborderons rapidement les activités d'information et de sensibilisation, puis celles relevant de l'éducation populaire, des services aux femmes, de la formation des militantes, de la création d'organisations et de l'action politique<sup>10</sup>.

Ce sont les activités d'information et de sensibilisation, dirigées vers les femmes ou la population en général, qui sont les plus fréquemment citées par les groupes de femmes de la région. De plus, trente et un groupes de notre échantillon (sur trente-trois) nous ont dit avoir réalisé une ou plusieurs activités de ce type. Les activités d'information et de sensibilisation peuvent prendre des formes diverses: cours et ateliers, soirées d'information et brunchs conférences, organisation de colloques, production d'émissions de radio, de pièces de théâtre, de documents, rencontres de sensibilisation dans les écoles, etc. Elles constituent tout un ensemble d'activités d'éducation populaire à travers lesquelles les groupes de femmes tentent, selon leur propre expression, de "changer les mentalités", c'est à dire de modifier la vision dominante de la situation des femmes en faveur d'une interprétation qui soit plus représentative de leur expérience vécue. Ces dimensions de sensibilisation et conscientisation sont particulièrement présentes lorsque les groupes abordent des sujets tels la violence conjugale, le viol et l'inceste, ou encore celui des nouvelles technologies de reproduction humaine.

Une autre dimension importante de ces activités d'éducation populaire est celle de l'information. Il s'agit de fournir aux femmes l'occasion d'acquérir des connaissances sur elles-mêmes, sur leur place dans la société et sur leurs potentialités. Que ce soit en parlant de l'allaitement, de la ménopause, du marché du travail ou de l'entrepreneuriat féminin, les groupes de femmes s'attachent à outiller les femmes de leur milieu pour qu'elles puissent se rendre compte des possibilités qu'elles ont d'exercer plus de pouvoir, de contrôle et d'autonomie sur leur propre vie. Souvent très axées sur les échanges entre les participantes, ces activités contribuent à valider en expérience collective, et donc sociale, les expériences individuelles des femmes. En cela, elles favorisent la constitution d'une identité-femme partagée, par laquelle peut se créer une solidarité dans le désir de changement.

Les activités d'éducation populaire constituent une composante essentielle du développement. Proposer une vision du monde qui parle de l'expérience vécue des femmes et qui affirme la nécessité de répondre à leurs besoins objectifs spécifiques, c'est proposer en même temps de nouveaux paramètres pour l'usage des ressources collectives. Ces activités permettent aussi de rallier l'adhésion des femmes aux priorités ainsi identifiées et d'entretenir chez elles la conviction que l'ordre social n'est pas immuable et peut être modifié.

Les activités qui occupent la seconde place en importance dans l'action des groupes de la région sont les activités de services. On



peut définir les "services" comme étant des activités dans lesquelles une organisation, comme un groupe de femmes, offre une aide individualisée, d'ordre psychologique, informationnel ou matériel, de façon structurée ou planifiée (et non pas à l'occasion), en fonction d'une ou de plusieurs problématiques prédéfinies par le groupe et relevant de son expertise. Dix-huit groupes sur trente-trois ont mentionné offrir un ou plusieurs services aux femmes du territoire qu'ils desservent. Pour certains d'entre eux, comme les maisons d'hébergement pour les femmes victimes de violence conjugale, ces activités de service consomment la plus grande partie de l'énergie et des ressources du groupe. Dans d'autres cas, le service offert n'est qu'une des facettes de l'action quotidienne: il s'agit alors souvent d'écoute téléphonique ou de référence. Les principales problématiques auxquelles s'attachent les groupes qui réalisent des activités de service sont la violence conjugale et sexuelle, la périnatalité, le divorce et la santé mentale, les difficultés financières et juridiques, la formation à l'emploi, l'accès au marché du travail et...le droit des femmes aux vacances!

Ces activités de service nous informent de façon directe sur les priorités d'un développement qui tienne compte des besoins des femmes, telles qu'elles sont identifiées par des groupes de base formées de femmes du milieu. En fait on peut dire que les activités de services sont, elles-mêmes, des activités de développement. Souvent, devant l'absence de préoccupation d'autres acteurs sociaux, ou face à leur inertie, les organisations de femmes ont dû d'abord établir la légitimité et l'urgence d'agir, comme dans le

champ de la violence ou du viol. Elles ont dû trouver et obtenir les ressources pour répondre à ces besoins et créer des infrastructures, des espaces pour les femmes. Elles ont expérimenté des approches comme l'autosanté, l'entraide et la déprofessionnalisation; elles ont aussi développé des façons d'agir qui leur sont spécifiques, comme l'intervention féministe. Les groupes qui offrent des services "pour les femmes, par des femmes" constituent tout un ensemble de ressources alternatives pour les femmes de la région, c'est-à-dire soit des alternatives face à l'absence de services, soit par rapport à des approches de services qui nient ou individualisent l'expérience des femmes.

Si les activités d'éducation populaire et les activités de services sont les types d'activités les plus intensément répandus, elles ne sont pas les seules. Pour être plus ponctuelles, les activités de formation, de création d'organisations et d'action politique n'en sont pas moins dignes de mention.

Les activités de formation s'adressent aux membres actives ou aux militantes des groupes. Elles contribuent à augmenter leurs habiletés et leur expertise ainsi qu'à rendre l'action du groupe plus efficace. En développant les capacités de ses membres, le groupe développe une de ses ressources parmi les plus centrales et peut-être la plus disponible.

D'autre part, les groupes de femmes contribuent au développement de leur collectivité en s'engageant dans la création d'autres

organisations. Voici quelques exemples: un centre de femmes et une association de femmes de carrière du Lac-Saint-Jean ont mené des actions aboutissant à la mise sur pied de services de garde en milieu scolaire dans leurs communautés. D'autres groupes ont donné leur support à la formation d'associations de femmes responsables de famille monoparentale et d'un groupe mixte en santé mentale. Le Comité initiatives relance chibougamoises, engagé dans le développement local de la ville de Chibougamau, est né à l'instigation du Centre de femmes de l'endroit. Mentionnons aussi la création du Fonds d'épargne mutuelle, par l'AFEAS, une expérience originale qui se veut un véhicule d'autonomie financière pour les femmes et qui pourrait devenir, éventuellement, un levier économique pour des projets de femmes dans la région.

Enfin, les groupes de femmes réalisent également des activités de nature plus directement politique. Par exemple, certains participent à des processus politiques régionaux, comme les colloques de zone et autres mécanismes du sommet socio-économique. D'autres manifestent contre les réformes de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, se coalisent contre le champ de tir à l'Ascension ou militent en faveur de la protection de l'Ashuapmushuan. De fait, les groupes de femmes prennent position et font pression sur de nombreux sujets, même si cela n'est généralement pas leur principale activité. Dans les activités politiques des groupes de femmes se dessinent, encore une fois, les priorités des femmes en matière de développement, c'est-à-dire dans l'utilisation des ressources collectives de notre société. On y voit également, comme

dans les exemples cités, leurs liens avec d'autres mouvements sociaux, comme le mouvement populaire, le mouvement pacifiste, le mouvement écologiste.

Mais quelles sont ces priorités? Quels sont ces besoins objectifs des femmes auxquels les groupes s'attachent à répondre? Sans tenter d'en faire une liste exhaustive, on peut dire cependant que, des actions menées par les groupes de femmes de la région, se dégagent deux thématiques majeures d'intervention: le travail et la violence<sup>12</sup>.

Le travail est considéré comme une condition essentielle à l'autonomie financière des femmes, elle-même garante dans une large mesure de l'accès à l'autonomie personnelle. Dans une région où le taux d'activité des femmes est de 10% inférieur à celui de l'ensemble du Québec, où leurs emplois sont peu diversifiés et leur salaire moyen inférieur à la moyenne québécoise, cela n'est pas une mince tâche. Dans ce contexte, les principales interventions des groupes de femmes portent sur la formation des femmes à l'emploi et leurs besoins spécifiques de formation, sur la formation et l'emploi dans les métiers non traditionnels ou de haute technologie, où les salaires sont plus élevés et les postes souvent syndiqués, ainsi que sur l'entrepreneuriat féminin et la reconnaissance du statut des épouses dans l'entreprise familiale (en agriculture surtout). La discrimination dans l'emploi, le harcèlement sexuel en milieu de travail et la non-équité salariale sont d'autres aspects non moins importants de l'action des groupes sur ce sujet

La violence faite aux femmes, quant à elle, est un sujet dont on parle beaucoup et où augmente le nombre de "cas déclarés", qu'il s'agisse de la violence conjugale, du viol ou de l'inceste. Les femmes ont besoin d'être soustraites à cette violence sociale qui est ce par quoi s'exprime le plus durement la domination des hommes sur les femmes. Ce qui est en jeu ici est le respect de l'intégrité personnelle, physique et mentale, des femmes en tant que groupe. Pour cela, les organisations de femmes ont mis sur pied des lieux d'accueil, des refuges et font aussi de nombreuses activités de sensibilisation, tant sur la violence elle-même que sur ses représentations dans la publicité, les vidéos, la pornographie. Lorsque l'on parle des priorités et des besoins spécifiques des femmes dans le développement, les thématiques de l'égalité dans le travail et de l'opposition à la violence fournissent très certainement des exemples éloquentes de ce que les groupes de femmes apportent comme perspectives à considérer.

Nous venons de tracer un rapide portrait des principales caractéristiques des activités des groupes de femmes de la région du Saguenay—Lac Saint-Jean. Quels enseignements pouvons-nous en tirer pour approfondir la question du partenariat au niveau local?

## CONCLUSION

L'apparition de nombreux groupes de femmes en région, surtout depuis le début des années 80, marque l'émergence, au Saguenay—

Lac-Saint-Jean, du mouvement des femmes comme acteur d'un développement "par et pour les femmes". S'organiser est certainement le premier pas vers l'action des femmes en faveur de leur propre auto développement. En créant des organisations, les femmes se constituent en acteur collectif, susceptible d'agir sur l'environnement social et de le transformer avec une force nouvelle. En créant des organisations composées uniquement de femmes et axées vers le changement, les femmes créent des lieux de définition de ce que sont pour elles les besoins particuliers des femmes et de ce qui doit être fait pour y répondre. C'est sur cette base que les groupes de femmes s'engagent dans un processus de développement, c'est-à-dire dans un processus de mobilisation de ressources sociales en vue d'améliorer et de transformer la situation sociale des femmes.

Les objectifs et les actions des divers groupes de femmes nous indiquent quelles sont, à l'heure actuelle, les priorités de cet auto-développement. D'une part, en termes de moyens d'action: regrouper les femmes, développer les solidarités entre femmes et entre organisations, faire de l'éducation populaire, expérimenter le changement "ici et maintenant" par la mise sur pied de services "par et pour les femmes". D'autre part, en nous précisant les champs d'action les plus urgents: le travail des femmes et la violence qu'elles subissent, auxquels on pourrait ajouter la périnatalité, la santé physique et mentale, l'autonomie financière des femmes, etc.

Développement social avant d'être économique et développement politique par ses implications de transformation sociale, l'action des groupes de femmes en région ouvre une nouvelle perspective sur le rôle du mouvement des femmes en particulier, et des mouvements sociaux en général, dans la détermination de nouveaux paradigmes pour le développement.

Il faut insister sur cet aspect novateur, innovateur, des objectifs et de l'action du mouvement des femmes. Non seulement s'agit-il de problématiques trop souvent délaissées par les appareils d'État et les autres organismes de "gestion" des rapports sociaux, mais le mouvement des femmes tient à les poser en ses propres termes, ce qui peut expliquer pourquoi l'expression "nous situer sur nos propres bases" revient aussi souvent dans les textes qui circulent dans le mouvement.

Le mouvement des femmes est l'espace social (politique, économique, organisationnel, idéologique, etc.) structuré par l'action des groupes de femmes et par les rapports qu'il entretiennent entre eux. La reconnaissance par des acteurs situés à l'extérieur de cet espace n'est pas première mais logiquement seconde par rapport à la solidarité entre femmes. Cela ne signifie évidemment pas que cette reconnaissance extérieure soit négligeable. Mais il est révélateur de constater que les groupes de femmes n'emploient le terme de "partenariat" que lorsqu'ils réfèrent à leurs liens avec certains appareils d'État, en particulier avec les CLSC et CRSSS ou à certains aspects moins reluisants de la réforme

proposée par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Autrement, lorsqu'elles réfèrent à leur réseau, nos informatrices parlent plutôt d'appuis, d'alliances, bref, de ce que nous pourrions appeler la sororité entre les groupes de femmes et la solidarité avec les autres organisations du mouvement populaire et communautaire de la région.

Pour l'instant, l'important nous semble moins les modalités "anecdotiques" des relations entre organisations partenaires que le pouvoir de détermination que peut avoir l'appartenance à un espace-mouvement social qui donne aux groupes de femmes leur identité et leur possibilité sociale d'existence. De ce point de vue, le partenariat pertinent est moins celui qui peut s'instaurer entre un groupe de femmes et une autre organisation qu'entre le mouvement des femmes et les autres acteurs sociaux, ceux-ci pouvant être l'État en ses divers appareils, d'autres mouvements sociaux, des classes sociales, des groupes ethniques, etc. À négliger cette définition sociale et politique, on risque de sombrer dans un discours digne de fonctionnaires plus que de spécialistes des sciences sociales.

Car ce qui est mis en jeu par l'action développementale du mouvement des femmes, ce sont bien les lignes de force structurant l'organisation sociale et participant à la recomposition en cours des relations entre la société civile et la société politique. Le mouvement des femmes contribue à cette recomposition en faisant émerger un nouveau champ social, celui des "questions de femmes" ou, comme



disent nos informatrices, celui des besoins des femmes tels qu'elles les définissent.

On comprend donc que les débats soient aussi féroces, car il s'agit de l'émergence non d'un "problème" mais d'une problématique-femmes, d'une façon de définir les termes et les enjeux ou, pour utiliser d'autres métaphores, il s'agit de cerner les contours de ce champ social où s'élabore la vie de plus de la moitié de la population. La problématique des femmes, telle que nous venons de l'identifier, est générale et globale: ce qui signifie, entre autres, qu'elle est délocalisée. Cela suppose qu'elle doit avoir un ancrage local, mais que le local ne la définit pas. Au contraire, ce à quoi on assiste lorsqu'on examine les actions des groupes de femmes en région, c'est à la traversée du local par le national, c'est à dire à une intervention sur des enjeux vécus localement, certes, mais qui ne sont pas fondamentalement différents des enjeux nationaux. Les groupes de femmes, bien que situés dans des points précis de l'espace, ne s'enferment jamais dans le niveau local; celui-ci peut jouer le rôle de tremplin ou de contrainte, mais non de référent définisseur. En d'autres termes, de même qu'on doit être prudent lorsqu'on parle de "partenariat", on doit manipuler avec précaution le concept de "local".

Il nous reste à tenter de penser un espace social où se réorganisent les rapports de la société civile et de l'État, du personnel et du politique, du privé et du public. Tous ces enjeux sont qualitatifs.

Voilà pourquoi le mouvement des femmes est un mouvement social et pourquoi ses actions locales sont de portée globale.

## NOTES

1. Les noms des auteur-e-s apparaissent en ordre alphabétique. Cette recherche a été financée par le CRSH ainsi que par la Fondation de l'UQAC.
2. Pour plus de précisions sur la perspective théorique développée ici, voir Masson, Tremblay et Tremblay (1989).
3. La plupart des données présentées ici ont été recueillies auprès de trente-trois groupes de femmes de la région à travers des entrevues dirigées d'environ trois heures. Nous avons intégré aussi, lorsque cela s'avérait pertinent, certaines informations provenant d'une étude de cas de la table de concertation des groupes de femmes, Récif-02. Ainsi, trente-quatre organisations correspondant aux critères retenus pour la recherche ont été rencontrées, sur un univers total de trente-cinq.
4. Ainsi nommées car leur caractéristique commune est de définir leur adhésion à partir d'une identité partagée. Cette catégorie comprend les associations de femmes d'affaires, de carrières, les associations de femmes en emploi non traditionnel ou en transition au travail, les agricultrices et un groupe d'entraide de femmes ayant vécu l'inceste.
5. Il s'agit de l'Union catholique des femmes rurales, fondée en 1941, et des Cercles d'économie domestique, apparus à partir de 1952 dans l'ensemble du Québec (Cohen 1990). Au Saguenay—Lac-Saint-Jean, les Cercles de fermières regroupent 4000 membres dans quarante-quatre cercles locaux tandis que l'Afeas compte 5200 membres et soixante-dix cercles.
6. Nous tenons à remercier notre assistante de recherche, Madame Monique L'Hostie, dont l'aide a été particulièrement précieuse pour la rédaction de cette section.
7. OVEP: Organismes volontaires d'éducation populaire.
8. ROCCA: Regroupement des organismes communautaires et culturels d'Alma.

9. Vingt et un groupes sur trente-quatre recevaient des subventions de l'État en 1989-1990. Ce qui signifie également que 13 groupes n'en recevaient pas du tout. Seize des vingt et un groupes qui sont subventionnés par l'État reçoivent plus de 80% de leur budget annuel total de diverses sources étatiques. Chez les cinq autres groupes, la part des subventions étatiques dans le financement varie entre 7% et 45%.
10. Cette section porte sur les activités des trente-trois groupes de femmes rencontrés en entrevue dirigée. Les activités de la table de concertation Récif-02 ne sont pas comprises dans cette compilation.
11. La majorité des données recueillies sur les activités se rattachent à la période couverte par les principales questions sur les activités des groupes, soit celle des années 88-89 et 89-90. Elles comprennent également les réponses à une question additionnelle qui portait sur des activités plus anciennes considérées comme ayant été particulièrement importantes par le groupe.
12. Seize groupes ont mentionné avoir réalisé une ou plusieurs activités portant sur un sujet relié à la thématique du travail des femmes. Chez neuf de ces groupes la majeure partie des activités est reliée à la problématique "Travail". Treize groupes ont mentionné des activités portant sur un sujet relié à la violence faite aux femmes. Pour sept d'entre eux, il s'agit d'une préoccupation centrale reliée à leur raison d'être comme groupe.

## RÉFÉRENCES

- COHEN, Y. *Femmes de parole -L'histoire des Cercles de fermières du Québec, 1915-1990*. Montréal, Le Jour, 1990.
- MASSON, D., TREMBLAY, M. et TREMBLAY, P.-A., "Femmes et pratiques d'auto-développement en région: perspectives de recherche", *Recherches féministes*, Vol. 2, No 1, 1989, p. 69-84.



## **LES GENTRIFICATEURS MARGINAUX: DES PARTENAIRES INCONTOURNABLES?**

**Paul Villeneuve**  
**Centre de recherche en aménagement et développement**  
**Université Laval**

Des projets de redéveloppement économique à composante communautaire émergent depuis quelques années dans les vieux quartiers de Montréal et de Québec (Lemelin et Morin, 1989). Ces projets fort variés et très ancrés localement s'inscrivent dans l'évolution des mouvements sociaux urbains (Favreau, 1989; Hamel, 1991). Ceux-ci se sont transformés depuis quinze ans car ils doivent composer avec l'émergence de formes de régulation sociale postkeynésienne (Klein, 1989), tout en subissant par ailleurs l'influence des idées pacifistes, écologistes et féministes. De revendicateurs qu'ils étaient à l'époque du compromis social keynésien, incarné dans l'État-providence, ils deviennent plus pragmatiques. Ceux qui oeuvrent dans la sphère sociale en viennent à constituer ce que J. Wolch (1990) a appelé le *Shadow State* pour évoquer leur position de sous-traitants par rapport à l'État. Ainsi, des services sociaux autrefois fournis par des agences étatiques sont maintenant à la charge d'associations et de groupes issus des mouvements sociaux urbains. En même temps, d'autres groupes issus du même contexte commencent à se préoccuper d'économie, c'est-à-dire de l'affectation des facteurs de production et de la

création du produit social, en deça de sa distribution. Un vocabulaire se forge pour décrire les nouvelles tendances: entreprenariat, bénévolat, volontariat, partenariat, alors même que certains des anciens «ats» sont sur la défensive, les syndicats par exemple, tandis que d'autres, comme le patronat, occupent de plus en plus l'avant-scène.

Il s'agit ici d'illustrer certaines facettes de ces changements à l'aide du cas des vieux quartiers de Québec. L'accent est mis sur le contexte d'émergence de tentatives de développement économique communautaire dans ces quartiers. L'interprétation proposée distingue trois processus constitutifs de ce contexte. D'abord, un processus géographique de polarisation et d'étalement, à motricité keynésienne, qui prend place à l'échelle de la grande région de Québec au moins depuis les années 1940, et dont un effet pervers a été la production d'un espace à trois vitesses: des vieux quartiers centraux en déclin, une couronne de banlieues prospères et des campagnes vivant au ralenti. Ensuite, un processus de polarisation sociale, amorcé au cours des années 1970 à l'échelle de l'ensemble des quartiers centraux et lié à la gentrification de portions de ceux-ci. Enfin, des tentatives de partenariat local et de développement économique à connotation communautaire débutent aussi, très timidement, vers le milieu des années 1970 et tendent depuis à se consolider quelque peu. À l'issue de cette tentative d'interprétation du destin des vieux quartiers de Québec, une conclusion se dégage quant aux perspectives du développement économique communautaire: elles sont intimement liées au rôle joué par un

groupe social, celui des gentrificateurs marginaux, en raison de la position médiatrice qu'occupe ce groupe entre les couches sociales favorisées et les lieux de pouvoir d'une part, et les démunis d'autre part.

### QUAND LE GÂTEAU DEVIENT BEIGNE

La distribution du produit dans une société est souvent abordée dans les termes d'une métaphore, celle du «partage du gâteau». Les mécanismes macro-économiques keynésiens auraient, pendant quelques décennies, permis un certain partage du produit économique au nom d'une stratégie de développement basée sur la consommation de masse. Or, la stratégie de la croissance polarisée se fonde aussi assez directement sur des principes keynésiens et l'histoire de la transposition sur le plan spatial de cette stratégie est bien documentée. La filiation Keynes-Léontieff-Perroux-Boudeville constitue l'épine dorsale de cette transposition. Elle a mené, au Québec, au célèbre rapport Higgins-Martin-Reynauld.

Il s'agit, dans cette première partie, de proposer une interprétation des conséquences, à long terme, de plusieurs années de croissance spatiale polarisée. Succinctement, l'interprétation se présente comme suit. Les tenants de la croissance spatiale polarisée voulaient réduire les disparités interrégionales. Pour y arriver, ils proposaient de concentrer les investissements publics et privés dans les agglomérations ayant le meilleur potentiel de croissance, c'est-à-dire

les plus susceptibles d'engendrer des effets multiplicateurs, au sein des régions plus faibles. Il s'agissait donc, on s'en aperçoit avec le recul, d'accroître les déséquilibres entre une ville et sa région afin d'atteindre un plus grand équilibre interrégional.

L'argument principal avancé ici est que cette stratégie de développement régional a contribué à l'émergence d'une forme spatiale tout à fait inattendue. Sur le plan intrarégional, le gâteau keynésien est devenu un «beigne», la couronne de richesse des banlieues prospères s'insérant entre des quartiers urbains en déclin au centre et des campagnes également en déclin en périphérie. Le cas de la grande région urbaine de Québec illustre cette interprétation.

#### **LE PARTAGE KEYNÉSIEN DEVIENT DU GÂTEAU**

Il y a déjà quelques années, Holland (1976) a analysé la façon dont les idées keynésiennes ont été appliquées dans les modèles de croissance régionale. Les notions de multiplicateur et d'accélérateur sont centrales dans les théories keynésiennes et néo-keynésiennes de la croissance développées au niveau d'un espace national. Entre autres, ces théories postulent que les effets multiplicateurs et accélérateurs produisent les cycles économiques. Dès lors, la stratégie de l'État consiste à réduire l'amplitude des cycles en influençant l'investissement, l'épargne et la consommation par des politiques fiscales et monétaires appropriées. Tant que l'espace



national demeurait assez autonome, les politiques keynésiennes montraient une certaine efficacité; de là les tentatives de transposition des principes keynésiens au niveau régional et interrégional. Autant les leviers fiscaux et monétaires étaient-ils utilisés au niveau national pour réduire les amplitudes des cycles économiques, autant l'État interviendrait-il maintenant, par des dépenses d'infrastructure et des programmes d'aide à l'entreprise, pour réduire les disparités interrégionales issues de la croissance déséquilibrée au niveau national. La notion de polarisation spatiale était née. La stratégie étatique viserait à identifier des pôles de développement et de croissance en région pauvre et d'y concentrer l'aide gouvernementale en misant sur la diffusion de la croissance à partir de ces pôles.

Avec le recul des ans, nous pouvons maintenant mieux comprendre pourquoi cette stratégie n'a fonctionné qu'à moitié. Sur le plan interrégional, les disparités de revenu moyen par habitant ont eu tendance à diminuer, au cours des années 60 et 70, dans l'ensemble du Québec, ainsi qu'au niveau des provinces canadiennes. Ce sont surtout les paiements de transferts et l'implantation de services publics dans les pôles régionaux qui ont contribué à réduire les écarts de revenu entre les régions. Dans cette mesure, on peut dire que la stratégie étatique a eu un certain succès: le partage du gâteau entre les régions devenait plus équitable. Pendant les années 80, la situation est toutefois plus complexe. Certaines régions perdent du terrain. C'est le cas de la Côte-Nord et du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Et d'autres, comme la Gaspésie—Bas-Saint-Laurent et la région de Québec, de la Chaudière et des Appalaches continuent d'en

gagner, le désengagement de l'État faisant maintenant reposer plus largement le sort de chaque région sur la performance de son économie (Fréchette et Vézina, 1990: 169).

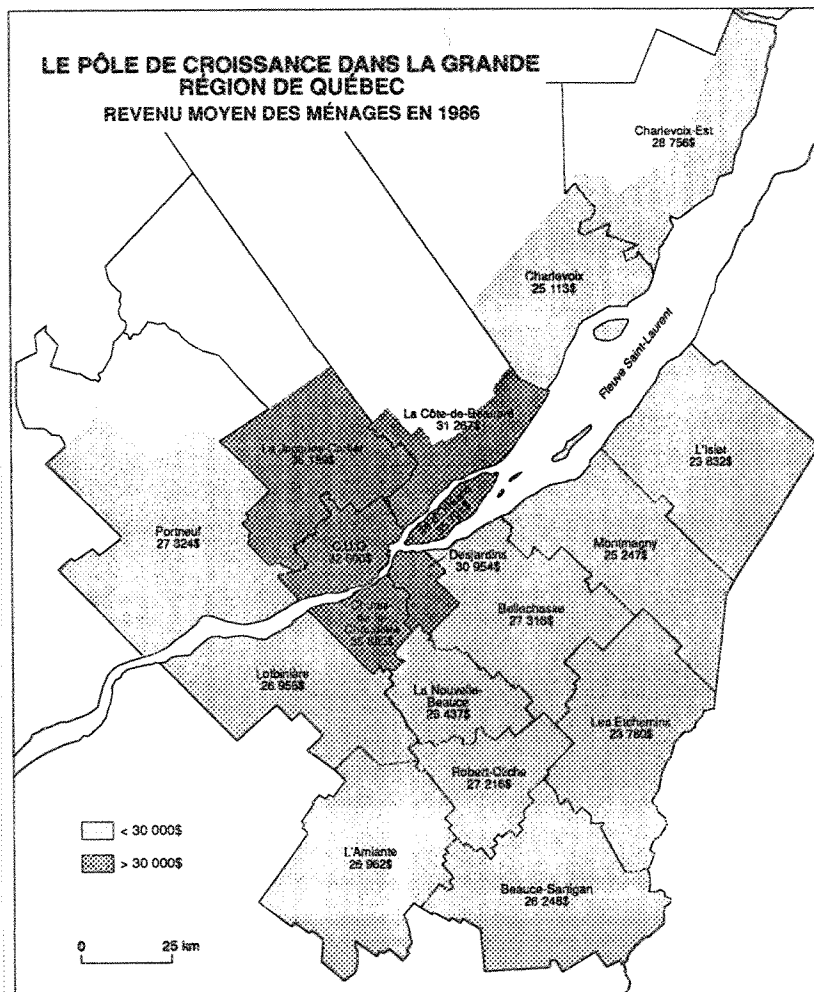
### **LES BANLIEUES ENTRE LES CAMPAGNES ET LA VILLE**

Voyons maintenant, pendant la période de réduction des disparités interrégionales des années 60 et 70, l'évolution du revenu au niveau intrarégional, c'est-à-dire pour des territoires représentatifs des milieux urbains, suburbains et ruraux. Les observations de terrain que l'on peut faire de ces trois milieux dans la région de Québec portent à poser la question suivante: pendant que les disparités de revenu diminuaient entre les régions, n'augmentaient-elles pas entre les villes, les banlieues et les campagnes, au sein des régions? Si tel est le cas, on pourra conclure à une sorte d'effet pervers de la politique de réduction des disparités interrégionales par le biais de la polarisation spatiale. Et cet effet pervers pourrait en grande partie être attribuable à une confusion entre la théorie et la stratégie. Nous avons vu plus haut que la théorie keynésienne de la croissance arrivait à expliquer les fluctuations cycliques des économies nationales. Par opposition aux théories néo-classiques qui postulent l'équilibre, la théorie keynésienne postule le déséquilibre. Dès lors, il est logique que la stratégie d'intervention étatique proposée par les keynésiens vise à restaurer l'équilibre. Or, dans le processus de transposition sur le plan spatial de la théorie keynésienne, il semblerait qu'il y a eu un glissement de sens de la théorie à la

stratégie. La théorie est devenue stratégie. Les experts se sont mis à proposer la croissance spatiale polarisée, donc déséquilibrée, comme stratégie plutôt que de lui conserver son statut d'origine, c'est-à-dire celui d'une théorie explicatrice.

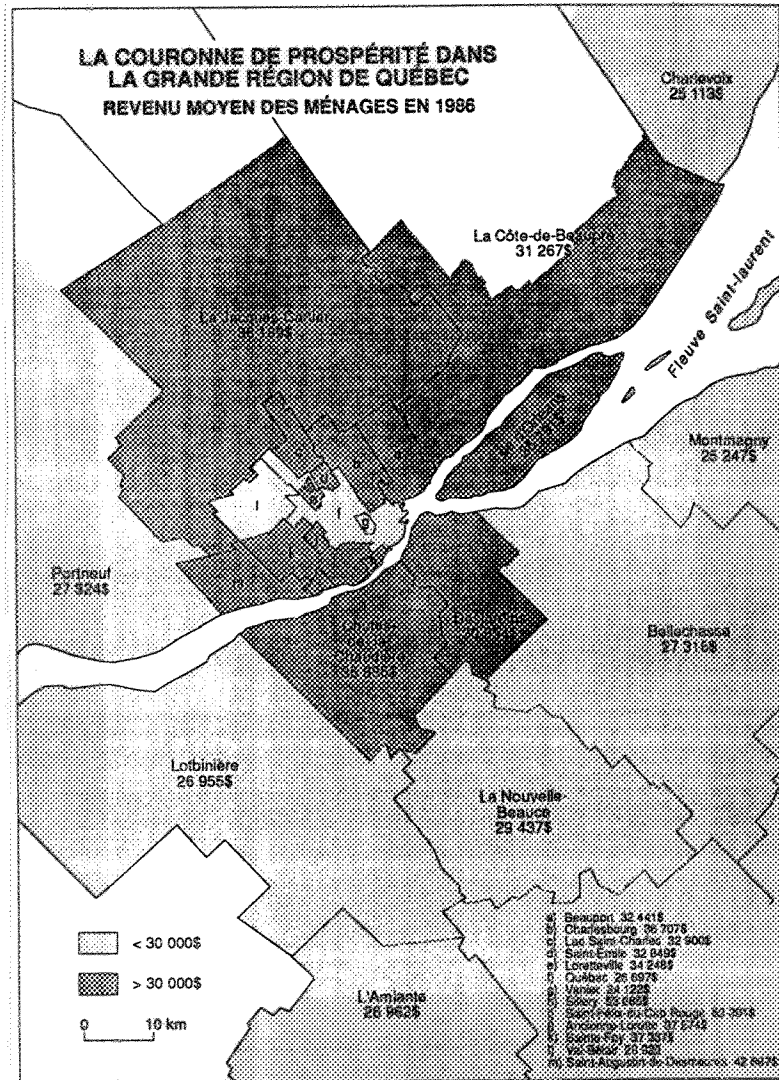
Ce glissement de sens pourrait être imputable aux difficultés d'introduction de la pensée spatiale dans la théorie économique, tout particulièrement la nécessité de tenir compte simultanément de plus d'une échelle géographique, pour faire en sorte que les effets d'une intervention à une échelle ne soient pas contre-productifs à une autre échelle. Illustrons cette idée de façon simple. La figure 1 montre le revenu moyen des ménages en 1986 à l'échelle des MRC et de la CUQ pour l'ancienne région 03, qui comprend maintenant la région de Québec et la région Chaudière-Appalaches. La CUQ et les cinq MRC qui l'entourent affichent les revenus les plus élevés de la région. Nous avons là un premier niveau de distinction entre le milieu métropolitain et le milieu rural: le pôle de croissance métropolitain se distingue de la zone rurale qu'il est sensé polariser. Dans le passé, le discours sur le développement régional avait tendance à se limiter à cette échelle. Celle-ci n'est toutefois pas adéquate pour les fins théoriques et stratégiques du développement local. Une raison majeure de cette inadéquation tient au fait que la plupart de nos régions se composent bien de trois milieux géographiques et non de deux. En milieu métropolitain, il y a la ville et la banlieue et si nous reprenons la cartographie du revenu moyen des ménages en décomposant la CUQ en municipalités (figure 2),

**FIGURE 1**



nous constatons que trois municipalités centrales rejoignent le peloton des entités à faible revenu: le pôle de croissance devient une couronne de prospérité.

FIGURE 2



Le tableau 1 présente le revenu moyen des ménages de municipalités et de MRC représentatives des trois types de milieu que sont la ville, la banlieue et la campagne.

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DES ÉCARTS DE REVENU MOYEN DES MÉNAGES  
ENTRE TYPES REPRÉSENTATIFS DE MILIEU GÉOGRAPHIQUE AU  
SEIN DE LA RÉGION DE QUÉBEC

Types de milieu	1971		1986	
	\$	%*	\$	%*
<u>VILLE</u>				
Québec	8 581	90,2	26 697	83,3
<u>BANLIEUE</u>				
Sainte-Foy	12 444	130,8	37 337	116,5
Charlesbourg	10 394	109,3	36 707	114,6
Beauport	9 318	97,9	32 441	101,3
<u>CAMPAGNE</u>				
MRC				
de Charlevoix	7 831	82,3	25 113	78,4
MRC				
Les Etchemins	6 091	81,2	23 780	83,2
MRC				
de L'Islet	6 402	85,3	23 832	83,4
MRC				
de Bellechasse	6 510	86,8	27 316	95,6
Région				
de Québec	9 513	100,0	32 039	100,0
Région Chaudière				
Appalache	7 503	100,0	28 564	100,0

\*Les pourcentages sont pris sur le revenu moyen de la région à laquelle appartient l'entité considérée.

Rapportés au revenu moyen de la région où elles se localisent, ces chiffres fournissent un indice de revenu en pourcentage, ce qui permet de comparer l'évolution entre 1971 et 1986. La comparaison suggère que la ville-centre de l'agglomération est en déclin relatif, son revenu moyen des ménages étant passé de 90,2% à 83,3% du revenu moyen de la région de Québec entre 1971 et 1986. Ce déclin est d'ailleurs semblable à celui qui se produit dans d'autres villes-centres des agglomérations urbaines du Québec (Andrew et Quesnel, 1990). Il apparaît même que le déclin de Québec est plus prononcé que celui des campagnes les plus pauvres des régions de Québec et Chaudière-Appalaches, soit les MRC de Charlevoix, Les Etchemins, de L'Islet et de Bellechasse. La fortune de ces campagnes se diversifie entre 1971 et 1986, certaines d'entre elles voyant leur position se détériorer et d'autres la voyant s'améliorer. Entre la ville-centre en déclin et ces campagnes plus ou moins en stagnation, la banlieue fait figure de couronne de prospérité. Les niveaux de revenu moyen des ménages y sont élevés ou en progression. Le cas de Sainte-Foy, où l'indice relatif de revenu décroît à partir du très haut niveau où il se trouvait en 1971, tend à confirmer l'hypothèse d'une profonde différenciation entre les trois milieux que sont la ville, la banlieue et la campagne, dans la mesure où Sainte-Foy a acquis des caractéristiques de ville-centre pendant cette période, comme tendent à le montrer les analyses de François Hulbert (1989: 63-73).

### UN EFFET PERVERS: L'APPAUVRISSMENT DU CENTRE

L'appauvrissement relatif de la ville-centre peut être compris comme un effet pervers de la politique de polarisation spatiale visant à réduire les écarts interrégionaux de revenu. Cette politique a eu comme conséquence de produire de l'étalement spatial au sein des pôles désignés pour recevoir les investissements et l'appui de l'État. Dans l'agglomération de Québec, la construction d'infrastructures autoroutières et les programmes d'appui de la SCHL à la construction neuve constituent des exemples de gestes gouvernementaux posés dans une logique inspirée de la régulation keynésienne (Hulbert et Villeneuve, 1983; Klein, 1989).

Cette politique a contribué à soutenir Québec face à Montréal, mais au prix de l'émergence d'un espace à trois vitesses dans la région de Québec, ainsi que dans celle de Montréal. Comme nous l'avons vu, la couronne de prospérité, qui encercle un centre en déclin et qui est elle-même entourée de campagnes en stagnation, apparaît très nettement sur une carte du revenu moyen des ménages en 1986 au niveau des municipalités de la Communauté urbaine de Québec et des MRC des régions de Québec et Chaudière-Appalaches (figure 2). Le seuil de 30 000 \$ sépare la banlieue des villes et des campagnes. Au centre, les villes de Québec, Vanier et Val-Bélair se situent sous le seuil en compagnie des MRC rurales, alors que les autres municipalités de la CUQ et les MRC périurbaines se situent au-dessus. Cette forme spatiale résulterait d'une combinaison de la régulation keynésienne et du compromis fordiste. Ce dernier mène



les ouvriers spécialisés des grandes entreprises à abdiquer tout contrôle sur le processus de travail et à appuyer l'objectif d'augmentation de la productivité des entreprises en retour de la journée de huit heures et d'un «salaire familial» qui permet l'accession à la propriété résidentielle, le plus souvent en banlieue (Séguin, 1991). Et la construction de maisons neuves est fortement appuyée par l'État qui voit dans l'industrie du bâtiment un levier contre-cyclique majeur. Dès lors, la forme keynésienne de partage du gâteau produit une équité douteuse, d'autant plus difficile à vivre pour les plus démunis qu'ils n'ont plus le poids du nombre, une classe moyenne majoritaire s'affairant maintenant à préserver ses acquis.

#### LA POLARISATION PEUT AUSSI ETRE SOCIALE

Dans cette deuxième partie, il s'agit de tenter de comprendre certaines des transformations sociales qui se trament depuis vingt ans dans cet espace à trois vitesses que nous ont légué le keynésianisme et le fordisme. L'argument central vise à montrer que l'étalement banlieusard a lui-même fortement contribué à la crise du mode de régulation keynésien-fordiste, tout se passant comme si la forme spatiale dominante produite par ce mode en était venue à constituer un carcan en train de l'étouffer. Dès lors, les diverses formes de repli vers le centre, qui mènent à une cohabitation interclassiste chaotique, peuvent être comprises comme des tentatives d'échapper à ce carcan.

### L'ÉTALEMENT CONTRIBUE À LA CRISE DU KEY-NÉSIANISME

Pendant trois décennies, le projet banlieusard favorise la consommation de masse et stimule la croissance économique, d'autant plus fortement qu'il coïncide avec le «baby-boom» et la généralisation du modèle de la famille nucléaire avec ses rapports sociaux de type patriarcal (Séguin, 1989; Villeneuve, 1991). Il est difficile d'évaluer la proportion de la population qui participe aujourd'hui à ce projet et à ce mode de vie. Au Québec et au Canada, elle pourrait bien dépasser 60%. Cependant, le projet banlieusard est miné de l'intérieur et menacé de l'extérieur, même si l'étalement suburbain continue de plus belle. Il aurait connu ses plus belles années vers 1960, à l'époque de la série télévisée américaine *Father knows best* et de la bande illustrée *Dagwood et Blondie*.

Sur le plan interne, le mode de production patriarcal, sur lequel le projet banlieusard s'appuie, commence à s'effriter dès que se généralise la participation des femmes mariées au marché du travail. Souvent nécessaire pour maintenir le rythme de consommation associé au mode de vie banlieusard, cette participation remet en cause l'organisation spatiale de la vie quotidienne, les femmes cumulant très souvent tâches domestiques, soin des enfants et travail rémunéré. Par ailleurs, le degré d'autonomie associé au travail rémunéré permet, dans plusieurs cas, la remise en question des rapports asymétriques de pouvoir au sein du couple. Les recherches portant sur la gestion du budget domestique montrent à quel point le

contrôle des ressources du ménage est lié à la position occupée dans la sphère de l'emploi (Morris, 1989). Au plan socio-politique, le mouvement féministe contribue aussi à la désintégration du mode de production patriarcal et du genre de vie banlieusard.

Sur le plan externe, le mode de vie banlieusard se heurterait à des limites environnementales, non pas surtout en tant que telles, mais plutôt telles qu'elles sont interprétées sur le triple plan économique, social et politique. En d'autres termes, le mode de vie banlieusard taxerait lourdement la nature par sa forte consommation d'énergie et d'espace. Des solutions techniques peuvent encore repousser les limites, mais ces solutions arrivent de moins en moins à empêcher que les atteintes à la nature se répercutent sur les prix, car la nature — la terre très certainement, l'eau de plus en plus et bientôt l'air — fait de plus en plus partie de la sphère marchande. Le rapport des humains à la nature est vu comme étant de plus en plus problématique, ce qui se traduit, en partie, par la montée des préoccupations environnementales et du mouvement écologiste.

Ainsi, il est possible de suggérer que le mode de vie banlieusard, tout en étant toujours objet de désir de la part d'un très grand nombre, secrète des contradictions qui le remettent en cause tout en alimentant la crise même du fordisme et du keynésianisme. Car l'effritement du patriarcat et la prise de conscience environnementale se conjuguent au fait que cet objet de désir devient inaccessible pour une fraction grandissante d'individus et de ménages. Dès lors, les modes de vie urbain et rural redeviennent intéressants pour une

partie de ceux et celles qui ont le choix et inévitable pour ceux et celles qui ne l'ont pas. On pourrait évaluer ce qu'il advient du retour à la terre. Concentrons-nous pour le moment sur la question du retour à la ville comme expression à la fois du refus de la banlieue et de son inaccessibilité.

### **LA CRISE PROVOQUE UN CERTAIN REPLI VERS LE CENTRE**

Il faudra un jour explorer le processus de différenciation entre les modes de vie urbain, suburbain et rural, si tant est qu'ils sont différents. Contentons-nous pour le moment d'identifier un certain nombre de raisons qui rendent à nouveau, en cette période de remise en cause du fordisme et du keynésianisme, la ville et les vieux quartiers urbains intéressants.

L'augmentation considérable du nombre de familles à double revenu se présente comme le corrolaire de la participation plus grande des femmes mariées au marché du travail. Ce phénomène introduit un facteur puissant de différenciation des types de ménage et des types de quartiers en milieu métropolitain. Il n'est toutefois pas le seul facteur en cause. D'autres facteurs, dont certains sont moins reliés à la transformation des rapports hommes-femmes, favorisent un repli résidentiel vers le centre d'un certain nombre de groupes sociaux et contribuent ainsi à différencier davantage les quartiers centraux des quartiers périphériques.

La tendance générale à la diminution de la taille des ménages est bien connue. Ce qui est moins connu, c'est que cette tendance contribue probablement à différencier de plus en plus les noyaux urbains et les banlieues, en tant que lieux de reproduction de la main-d'oeuvre. Une étude de l'évolution comparée de la taille des ménages montre une divergence croissante entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques de la ville de Québec de 1961 à 1981 (Villeneuve, 1987). Cette évolution n'est pas étrangère au repli vers le centre de certaines catégories sociales dont nous tenterons maintenant de préciser les contours.

Les conditions prévalant sur le marché du logement se conjuguent à des changements matrimoniaux pour inciter plusieurs personnes à recentrer leur localisation résidentielle. Pour les personnes divorcées appartenant aux catégories professionnelles supérieures, après le divorce et la vente de la maison de banlieue, l'achat d'un logement au centre est fréquent. Cette relocalisation facilite l'accessibilité entre les parents séparés et leurs enfants, surtout dans les cas, encore rares, mais dont le nombre s'accroît, de garde partagée. Par ailleurs, dans l'optique d'une «monogamie séquentielle», c'est-à-dire une situation où les couples se séparent et se reconstituent, une localisation centrale accommodera les partenaires à venir (Séguin et Villeneuve, 1987).

Sur le plan de l'acquisition d'une résidence, le centre, longtemps délaissé, redevient objet de convoitise. La génération du baby-boom comporte beaucoup de personnes n'ayant pas d'emploi stable.

L'acquisition, seul ou à plusieurs, d'une maison multifamiliale au centre permet de devenir propriétaire d'un logement à moindre coût que la maison unifamiliale et de pratiquer soi-même la rénovation, lors des périodes de chômage par exemple, ce qui devient une source de revenus indirects par le biais de l'appréciation de la valeur de la maison. La copropriété indivise, celle qu'on acquiert avec des amis, aurait aussi tendance à être localisée plus centralement pour convenir à l'ensemble des personnes concernées.

Une localisation résidentielle centrale est aussi un atout pour des catégories sociales moins fortunées comme les «chômeurs instruits» et les travailleurs et travailleuses des services culturels et des loisirs (Séguin et Villeneuve, 1987). Elle permet aux premiers de rester insérés dans les réseaux de contact et d'information essentiels à l'embauche et aux seconds de pouvoir faire face à des horaires de travail difficiles sans nécessairement posséder de voiture.

Les groupes sociaux pour qui une localisation centrale est avantageuse n'ont pas tous le même pouvoir économique, de sorte qu'un processus de concurrence s'installe entre eux. Les plus faibles sont en danger constant d'être évincés des quartiers centraux les plus en demande et d'être repoussés à la périphérie du centre. Les femmes, surtout si elles sont chefs de famille monoparentale, sans emploi ou en emploi instable seraient les plus menacées. Ainsi, à Québec entre 1971 et 1981, la proportion des familles monoparentales matricentriques devient plus faible dans les quartiers

en voie d'élitisation que dans les quartiers populaires de la Basse-Ville.

#### UN LIEU DE COHABITATION CHAOTIQUE

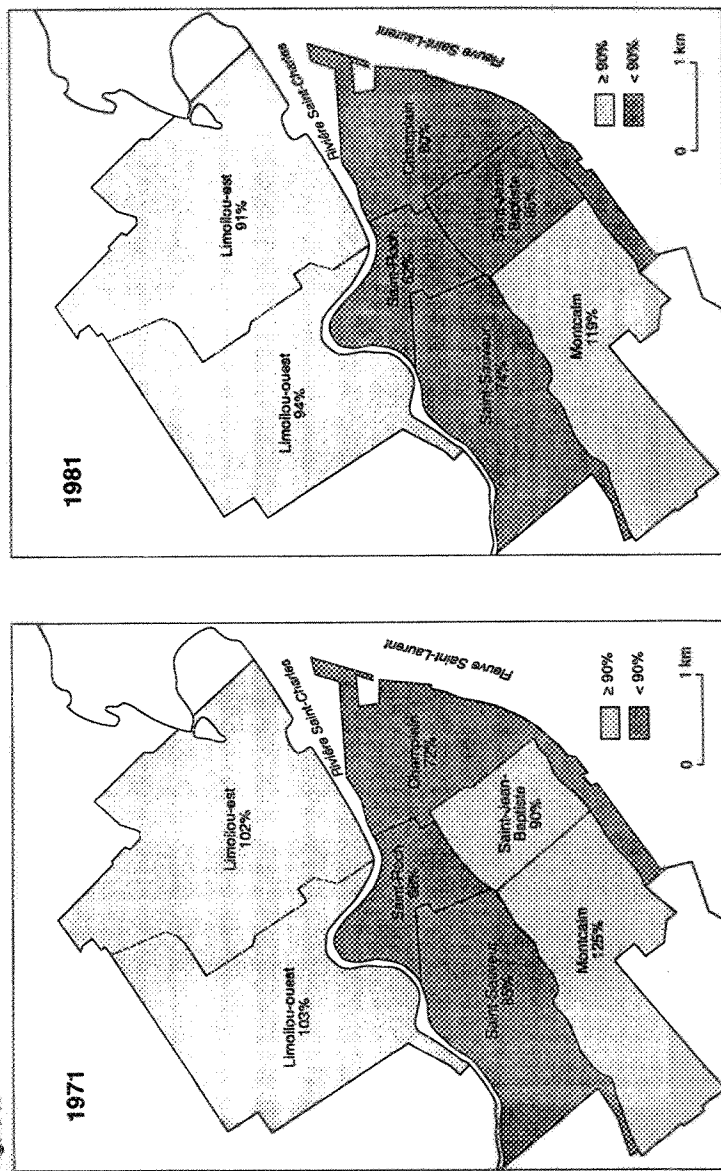
On voit comment, pour une fraction importante de la population, la désintégration du fordisme et du keynésianisme fait naître l'incertitude. On voit aussi comment, en situation d'incertitude, le centre devient une localisation stratégique. La variété des groupes sociaux et des fractions de classe plongés dans l'incertitude et portés vers les vieux quartiers font de ceux-ci des lieux de cohabitation chaotique où les dynamiques conflictuelles et les gestes de coopération se succèdent rapidement.

C'est que, de plus en plus, des groupes fortunés y côtoient des couches sociales beaucoup plus démunies. À Québec, les écarts de revenu entre la Haute-Ville et la Basse-Ville se sont creusés au cours des années 70. La figure 3 montre le revenu moyen des ménages des quartiers exprimé en pourcentage du revenu moyen des ménages de la ville de Québec au complet, les quartiers suburbains annexés par la ville à la fin des années 60 (Les Saules, Duberger, Neufchatel, Charlesbourg-ouest) n'apparaissant pas ici, bien qu'ils soient inclus dans le calcul du revenu moyen pour la ville entière. Cette figure nous apprend trois choses. D'abord, elle confirme le déclin général du centre par rapport aux banlieues, six des sept quartiers voyant leur position relative s'éroder entre 1971 et 1981. Ensuite, elle

# LES VIEUX QUARTIERS ET LE CROISSANT DE PAUVRETÉ DE LA VILLE DE QUÉBEC

Figure 3b

POURCENTAGE DU REVENU MOYEN DES MÉNAGES PAR RAPPORT À CELUI DE LA VILLE DE QUÉBEC





révèle la montée relative du quartier Champlain qui comprend la partie haute et la partie basse du Vieux Québec, première zone à connaître la gentrification. Enfin, elle indique un élargissement du croissant de pauvreté, Saint-Jean-Baptiste allant rejoindre Saint-Sauveur, Saint-Roch et Champlain sous la barre de 90%.

Le croissant de pauvreté de Québec avait été identifié et analysé au début des années 70 (Ézop-Québec, 1971; Cliche, 1980). Depuis, les tentatives de redéveloppement économique et social n'y ont pas eu beaucoup de succès. Québec, comme beaucoup d'autres villes, est à la recherche de formules pouvant contrer l'expansion de ce croissant de pauvreté. Le partenariat peut-il offrir des chances de succès?

#### **DES GENTRIFICATEURS MARGINAUX COMME PARTENAIRES**

Récemment, Gagnon et Klein (1991) décrivaient ainsi l'émergence du partenariat au niveau local:

Le partenariat local, c'est-à-dire l'action conjointe d'acteurs regroupés dans des projets de réhabilitation de quartiers, des localités rurales, des villes ou des régions, constitue un mécanisme de reconstitution horizontale d'une société en apparence éclatée sous l'effet de la crise de l'État-nation. Ainsi, les acteurs sociaux s'inscrivent dans une nouvelle démarche où la proximité territoriale prime sur les distances sociales»

Les vieux quartiers de Québec, qui sont devenus lieux de cohabitation de fractions de classe et de groupes sociaux variés, sont-ils en train de s'inscrire dans cette dynamique? Qui sont les partenaires dans ces vieux quartiers? Il s'agit, dans cette dernière partie, d'explorer les formes de partenariat en émergence dans ce type de milieu et, tout particulièrement, de souligner le rôle moteur qu'y joue un groupe social spécifique, que nous appellerons les «gentrificateurs marginaux». Jusqu'ici, ce groupe semble être porteur d'une dynamique de changement qui a d'abord pris la forme d'un nouveau mouvement social pour devenir ensuite mouvement politique et déboucher enfin sur des enjeux de développement économique communautaire.

#### **CHÔMEURS INSTRUITS ET GENTRIFICATEURS MARGINAUX**

Les formes de cohabitation, dans les quartiers anciens, de ménages de classe moyenne et de ménages de classe populaire sont encore mal connues. Il est encore difficile de préciser à quel point la proximité territoriale prime vraiment sur les distances sociales. Un aspect du processus de gentrification commence toutefois à être mieux connu. Il s'agit de ce qu'on appelle, faute d'un meilleur terme, la gentrification marginale (Rose, 1984). Celle-ci met en cause des ménages qui occupent une position intermédiaire entre les classes moyennes et les classes populaires: ils se rapprochent des dernières par la faiblesse du revenu et la précarité de leur rapport à

l'emploi, et des premières par la scolarisation et la capacité d'accomplir du travail intellectuel, legs de la réforme scolaire québécoise de la période keynésienne. À la marge du marché de l'emploi, soumis à diverses formes de précarisation, l'expression de «chômeurs instruits» évoque en partie la condition dans laquelle ils se trouvent. À Québec, le quartier Saint-Jean-Baptiste est le lieu par excellence de la gentrification marginale (Séguin, 1991). On a vu plus haut que sa position relative se détériorait en ce qui concerne le revenu (figure 3). Or, en ce qui concerne la scolarisation, la tendance inverse se produit. En 1971, seulement 27% de la population du quartier possède une scolarité de plus de 11 ans, alors que pour l'ensemble de la région métropolitaine, le pourcentage est de 30. En 1981, après quelques années de gentrification marginale, 27,8% de la population du quartier a atteint le niveau universitaire contre seulement 16,5 au niveau de l'agglomération. En 1986, cette tendance s'accroît avec 37,2% contre 19,6% (Séguin, 1991:165).

Il est plausible de suggérer que les chômeurs instruits de Saint-Jean-Baptiste et du croissant de pauvreté forment la base sociale du mouvement populaire urbain à Québec. Anne-Marie Séguin (1990) a très bien décrit la gentrification marginale comme une rupture avec le genre de vie fordiste. Elle caractérise les stratégies de vie des chômeurs instruits et montre qu'une certaine démarchandisation de leur vie est rendue possible en raison du temps libre dont ils disposent. La production domestique et l'entraide communautaire prennent plus de place que chez les ménages où les adultes travaillent à temps plein. Plusieurs prennent part aux nouveaux mouvements

sociaux qui se développent autour des enjeux portant sur la paix, les rapports femmes-hommes, l'environnement et les conditions de la vie urbaine.

Pour eux, le développement local et le projet municipaliste remplacent le développement régional et le projet banlieusard. Les gentrificateurs marginaux du croissant de pauvreté de Québec sont à l'origine du projet politique qui se traduit par la mise sur pied du Rassemblement populaire de Québec en 1977, un parti municipal qui prend le pouvoir douze ans plus tard, à l'automne 1989 (Quesnel et Belley, 1991). Cette politisation et cette montée au pouvoir d'une partie du mouvement social urbain de Québec prend la forme d'un véritable processus de développement qui commence en milieu populaire et se transforme en s'élargissant au sein des classes moyennes.

#### **LE MOUVEMENT POPULAIRE URBAIN SE POLITISE...**

Un certain nombre d'études se sont penchées sur la difficile articulation entre la composante sociale et la composante politique du mouvement populaire urbain (Favreau, 1989; Hamel, 1991). La prise du pouvoir municipal par le RCM à Montréal et le RPQ à Québec marque une étape importante de ce processus d'articulation. Ces deux partis municipaux sont largement issus du secteur communautaire et des nouveaux mouvements sociaux qui se sont développés dans les vieux quartiers urbains des deux villes depuis

trois décennies. Or, entre 1960 et 1990, le capitalisme occidental s'est profondément transformé.

David Harvey (1989) décrit la composante urbaine de cette transformation comme un passage d'une forme «manageriale» de gouverne des villes à une forme entrepreneuriale. On sent en effet un entrepreneuriat urbain émerger un peu partout. Il faut dire que, depuis longtemps, les villes cherchent à mousser leur développement économique en attirant des investisseurs. Jusqu'à récemment toutefois, ces efforts étaient beaucoup plus orientés vers le développement immobilier que vers la création d'emplois. Après tout, en contexte québécois et canadien, la capacité de taxation des villes porte surtout sur la propriété foncière. Les mouvements sociaux urbains ont fortement contribué à élargir le champ de préoccupation des gouvernements municipaux.

On distingue encore mal les étapes de ce processus. Il semble que, jusque vers la fin des années 70, le mouvement populaire urbain a surtout véhiculé des préoccupations à caractère redistributif en matière de logement, de transport urbain, de loisir et de qualité de vie dans les quartiers. Il l'a d'ailleurs fait dans un contexte où plusieurs auteurs ne voient pas le niveau municipal comme un niveau devant se préoccuper de la redistribution du produit social: «...la mission fondamentale des municipalités est très claire: les municipalités doivent donner priorité à la fonction allocative, laissant les fonctions de redistribution des richesses et de stabilisation économique aux gouvernements supérieurs» (Letarte, 1989: 8). Depuis la récession

du début des années 80, les revendications redistributives ne polarisent plus toute l'activité communautaire en milieu urbain. La crise fiscale des gouvernements supérieurs et l'affermissement du projet municipaliste comptent parmi les facteurs qui poussent le secteur communautaire à se tourner vers le développement économique local.

### **...ET SE TOURNE VERS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE**

L'emploi local devient l'objectif premier des projets de développement économique communautaire. À Montréal, les quartiers eux-mêmes ont été à l'origine de la mise sur pied de corporations de développement économique. À Québec, probablement parce que la situation n'est pas aussi dramatique, la désindustrialisation mettant moins en péril l'économie de l'agglomération, l'initiative visant à mettre sur pied une corporation de développement économique pour le croissant de pauvreté vient plutôt du gouvernement municipal lui-même.

À l'automne 1991, on en est encore au stade des études. Des partenaires du secteur public, de la municipalité et du secteur communautaire commencent à se concerter. Déjà, on peut apercevoir les difficultés de parcours. En deça des problèmes habituels de coordination entre partenaires, la question même des orientations de développement à adopter se pose de façon aigüe. Le croissant de

pauvreté de Québec est une zone de «contact» entre des activités urbaines centrales et des activités liées au caractère résidentiel de la zone. On y vit un rapport d'interdépendance difficile entre les activités centrales et les activités résidentielles: d'une part, les emplois générés par les activités centrales sont nécessaires à la viabilité des activités résidentielles; d'autre part, au-delà d'un certain seuil, les activités centrales peuvent nuire aux activités résidentielles.

Cette interdépendance difficile doit être mieux comprise. Il faut analyser l'offre et la demande d'emploi au sein de la zone. Il faut considérer de façon particulière la population de la zone qui est peu ou pas intégrée au marché de l'emploi. Il faut aussi connaître les caractéristiques des employeurs actuels et potentiels. Il faut surtout appréhender les nouvelles formes d'organisation de la vie et du travail qui émergent dans les vieux quartiers. Le secteur communautaire contribue à la redéfinition des rapports entre la sphère de l'emploi et la sphère domestique. Les gentrificateurs marginaux inventent le futur. Caulfield (1989) a montré comment les avant-gardes culturelles et les marginaux jouent involontairement le rôle de la «R & D», de la fonction «recherche et développement» pour l'industrie culturelle, qui inclut les producteurs du cadre bâti, ceux et celles qui produisent les ambiances et les styles de vie tout autant que les résidences, les boutiques et les bureaux.

Les gentrificateurs marginaux sont des partenaires avec qui il faut compter dans les vieux quartiers urbains.

## RÉFÉRENCES

ANDREW, C. et QUESNEL, L., *L'aménagement des centres-villes*, Ottawa, Sciences sociales, Université d'Ottawa et M éditeur, 1990.

CAULFIELD, J., «Gentrification and desire», *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, Vol. 26, No. 4, 1989, p. 617-632.

CLICHE, P., *Espace social et mobilité résidentielle. Introduction à la géographie sociale de Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1980.

ÉZOP-QUÉBEC, *Les zones prioritaires de Québec*, Québec, Cobec, 1971.

FAVREAU, L., *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours, continuités et ruptures*, Montréal, Le Centre de formation populaire et les Éditions du Fleuve, 1989.

FRÉCHETTE, P. et VÉZINA, J.-P., *L'économie du Québec*, Montréal, Éditions études vivantes, 1990.

GAGNON, C. et KLEIN, J.-L. «Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social», *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No. 95, 1991, p. 239-255.

HAMEL, P., *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, Coll. Tendances actuelles, 1991.

HARVEY, D., «From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler*, Vol. 71 B, No. 1, 1989.

HOLLAND, S., *Capital versus the regions*, London, The Macmillan Press, 1976.

HULBERT, F. et VILLENEUVE, P., *Place aux régions: pour une alternative au développement de la région de Québec*, Québec, Conseil régional de développement de la région administrative de Québec, 1983.

HULBERT, F., *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La comédie urbaine de Québec*, Montréal, Éditions du Méridien, 1989.



KLEIN, J.-L., «Les mouvements sociaux et le local dans la régulation postkeynésienne», in GAGNON, C., KLEIN, J.-L., TREMBLAY, M. et TREMBLAY, P.-A. (édit.), *Le local en mouvements*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, Coll. développement régional, 1989, p. 351-364.

LEMELIN, A. et MORIN, R., *Le développement économique local et communautaire: éléments d'analyse et pistes pour une stratégie municipale*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1989.

LETARTRE, P.-A., «L'équité fiscale du financement des municipalités et des organismes intermunicipaux», in R. Morin et al. (édit.) *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, 1990, p. 6 à 36.

MORIN, R., «Déclin, réaménagement et réanimation d'un quartier ancien de Montréal», *Revue d'histoire urbaine*, Vol. 17, No. 1, 1988, p. 29-39.

MORRIS, L., «Household strategies: The individual, the collectivity and the labour market - The case of married couples», *Work, Employment and Society*, Vol. 3, No. 6, p. 447-464.

QUESNEL, L. et BELLEY, S., *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale.*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1991.

ROSE, D., «Rethinking gentrification: Beyond the uneven development of marxist urban theory», *Environment and Planning D: Society and Space*, 1984, Vol. 2, p. 47-74.

SÉGUIN, A.-M., «Madame Ford et l'espace: lecture féministe de la suburbanisation», *Recherches féministes*, Vol. 2, No. 1, 1989, p. 51-68.

SÉGUIN, A.-M., *Un quartier à l'ombre de l'État: transformations sociales et spatiales du quartier Saint-Jean-Baptiste de Québec, de 1950 à nos jours*, thèse de doctorat non publiée, Québec, Université Laval, Département de géographie, 1991.

SÉGUIN, A.-M. et VILLENEUVE, P., «Du rapport hommes-femmes au centre de la Haute-Ville de Québec», *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 31, No. 83, 1987, p. 189-204.

VILLENEUVE, P., «Territorialité et reproduction de la force de travail en milieu métropolitain», texte d'une communication au colloque annuel de la

Commission sur le changement industriel de l'Union géographique internationale, Rabka, Pologne, septembre 1987.

VILLENEUVE, P., «Les mouvements sociaux dans la ville informationnelle», in GAGNON, C., KLEIN, J.-L., TREMBLAY, M. et TREMBLAY, P.-A. (édit.), *Le local en mouvements*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, Coll. développement régional, 1989, p. 85-104.

VILLENEUVE, P., «Les rapports femmes-hommes en milieu urbain: patriarcat ou partenariat?» *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 35, No. 95, 1991.

VILLENEUVE, P. et al., *Étude d'impact socio-économique, quartier Saint-Roch, première phase: analyse du milieu*, Québec, Université Laval, Centre de recherches en aménagement et développement et Laboratoire d'analyse et de traitement de l'information géographique, 1990.

WOLCH, J.R., *The Shadow State: Government and the Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center, 1990.

## **DE LA RÉGION-RESSOURCES À LA RÉGION-MILIEU DE VIE: À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES**

**Hugues Dionne  
Groupe de recherche interdisciplinaire  
en développement de l'Est du Québec  
Université du Québec à Rimouski**

Notre intention de départ était de traiter des développements locaux et des réseaux d'acteurs. Notre préoccupation d'alors pouvait se présenter comme ceci: la mondialisation des échanges économiques nous révèle les effets pervers d'une croissance sans frontière, sans territoire. La "délocalisation" grandissante des dynamiques économiques oblige à reconsidérer les facteurs structurants du maintien et du développement de certains territoires devenus périphériques et dépendants. La tendance à traiter le local comme un simple relais des perspectives économiques traditionnelles provoque une fausse enchère de projets entrepreneuriaux soumis à des normativités de plus en plus spécialisées et souvent dysfonctionnelles en regard des territoires locaux périphériques. Il est illusoire d'imaginer des développements locaux qui seraient essentiellement construits sur cette concurrence de projets individuels et volontaristes. Plutôt que parler d'une politique de la création d'entreprise, il faut envisager une stratégie intégrée de programmes socio-économiques tendant à la mise en mouvement des dynamismes locaux de développement. L'appropriation du

développement par les collectivités locales ne peut se réaliser sans cet "engagement collectif des réseaux d'acteurs locaux". Ce qui suppose une volonté collective de prise en main dans des perspectives de développement ascendant et endogène.

Plus nous avançons dans cet effort de réflexion, plus nous avons l'impression d'un discours répété qui réitère cette volonté maintes fois exprimée de l'inévitable solidarité et prise en main pour le développement local. De plus, des observations plus tragiques nous hantaient quant à l'efficacité plus immédiate des efforts et des pratiques de développement endogènes et de prise en main réalisées depuis plus de vingt ans dans le Haut-Pays du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. On n'aboutit pas aux résultats escomptés, les villages ruraux sont plus menacés que jamais, les dynamiques endogènes et ascendantes mises de l'avant se sont avérées plus ou moins efficaces.

C'est comme si tout effort véritable de développement local était annihilé par des tendances structurelles implacables de distribution territoriale du peuplement québécois. Sur l'ensemble du Québec, les bilans migratoires confirment une spécialisation du territoire habité<sup>1</sup>. L'exode rural et la forte périurbanisation, en particulier depuis le début des années 70, découlent d'un processus de spécialisation et de concentration des activités économiques sur le territoire québécois. La diminution démographique qui s'observe dans certains quartiers des principales villes du Québec et la dévitalisation des petites municipalités des régions périphériques rendent compte de cette

dynamique de peuplement en "trou de beigne" qui s'observe dans la plupart des villes du Québec. Au sein des régions, on constate aussi le renforcement relatif du système urbain et périurbain fonctionnant à échelle variable selon les divers territoires adjacents aux petites et moyennes villes. En regard de chacune des régions, nous commençons à mieux évaluer l'état relatif de désintégration de plusieurs des 1200 petites municipalités québécoises (de moins de 2500 personnes) soumises à l'attraction des micro-centres urbains. À titre d'exemple, on peut rappeler le constat de baisse de la population dans 10 des 13 MRC du Bas-Saint-Laurent—Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine. L'analyse démographique nous a révélé une baisse moyenne oscillant entre 20% et 40% des populations habitant en dehors de la principale agglomération de chacune des MRC. La désintégration touche non seulement les paroisses du Haut-Pays à vocation surtout forestière, mais aussi les paroisses côtières agricoles qui sont en dehors du réseau urbain.

Plusieurs localités du Québec sont ainsi devenues prisonnières de ce qu'on a appelé "le cercle vicieux du mal-développement rural": l'exode des jeunes sans travail, la décroissance de la population et son vieillissement, l'affaiblissement de la relève sociale et politique au sein même de chacun des milieux, l'appauvrissement et la fragilisation croissante et sans retour des localités. Il faut admettre que nous assistons présentement à ce processus, irréversible dans les conditions actuelles, de dépeuplement et de désintégration d'un grand nombre de ces petites communautés villageoises. Alors qu'il est question de développement local, de prise en main de nos milieux

de vie, on assiste à la déstructuration de communautés villageoises soumises à des épuisements démographiques et à la déstructuration de ses tissus sociaux. C'est ici tout le mode villageois de peuplement qui est en jeu<sup>2</sup>. Les populations à faible densité, occupant une portion considérable du territoire québécois, oeuvrant traditionnellement dans les domaines agricoles ou forestiers, sont de plus en plus contraintes à des mobilités sociospatiales importantes. Au-delà des efforts de développement local en milieu rural, au-delà des expériences endogènes de développement, l'attrait "urbain" semble toujours effectuer une ponction importante des populations rurales plus éloignées.

Cependant, la situation de dépeuplement de certains territoires n'est pas qu'un effet pervers de l'urbanisation. Si l'industrialisation, la concentration et la spécialisation des productions agricoles et forestières ont modifié considérablement le paysage rural québécois, l'effet territorial de telles modifications est très différencié en fonction des compacités de peuplement des diverses régions et des potentiels économiques environnants. On sait comment l'économie des ressources naturelles doit être évaluée en fonction de son cadre spatial.

Tous admettront que la configuration du développement agricole dans la région de Saint-Hyacinthe n'est pas la même que celle du Lac-Saint-Jean ou celle du Bas-Saint-Laurent, que les structurations "rurales" de peuplement sont différentes. L'étalement spatial de l'habitat résidentiel, l'extension des fonctions et des territoires

urbains, le renforcement des techniques de diffusion culturelle rendent de plus en plus nébuleuses les frontières entre la ville et la campagne<sup>3</sup>. Il faut, à plusieurs égards, dépasser la différenciation urbanité-ruralité comme référent conceptuel explicatif de la distribution spatiale des populations et des comportements socio-culturels, du moins il faut traiter la question en fonction de territorialités différentes. L'exploitation agricole ou forestière est confrontée à des spécificités de production et à des problèmes particuliers en régions périphériques; c'est plus que le problème de l'exploitation agricole ou forestière, c'est plus que le problème rural. De manière globale, la spécialisation du territoire québécois habité provoque l'affaiblissement de vastes régions périphériques, celles qu'on nomme communément les régions-ressources.

Compte tenu de ces grandes tendances générales, il est difficile de reconnaître les possibilités et surtout les capacités des acteurs locaux à modifier le "cours des choses". Sans donner dans le déterminisme social, la dévitalisation de divers territoires soumis à ces dynamismes de dépeuplement semble irréversible dans les conditions actuelles de développement. Les stratégies de prise en main et de développement endogène sembleraient en l'occurrence peu efficaces. Les développements locaux sont soumis à des contraintes qui dépassent les capacités des acteurs locaux... Et pourtant, la résistance territoriale continue!

Depuis plusieurs mois, les prises de positions et les activités de la Coalition urgence rurale dans le Bas-Saint-Laurent et du Ralliement

gaspésien et madelinot renouvellent les efforts faits depuis plus de vingt ans par divers acteurs territoriaux pour provoquer un développement de leurs localités. Quelle est la portée développementale de ces nouvelles pratiques de résistance? Quels enjeux locaux camouflent-elles? Notre questionnement s'est déplacé en cours de cheminement. Compte tenu de l'affaiblissement d'ensemble des territoires étudiés et des capacités limitées des solutions endogènes à renforcer les développements locaux, il devenait plus à propos de mieux connaître les dynamiques de mobilisation en cours et de mieux comprendre ces résistances territoriales qui se poursuivent. Notre intention principale est de procéder par illustration. Les prises de positions et les propositions de la Coalition urgence rurale et du Ralliement gaspésien et madelinot me serviront de "portes d'entrée" pour aborder les enjeux de développement local. À partir de l'analyse des principaux documents produits par les deux organismes, nous voulons mieux comprendre les arguments de développement local mis de l'avant et les perspectives d'action envisagées. Mais d'abord le contexte! Dans un premier temps, nous présentons succinctement le déroulement du travail de mobilisation, de concertation et de réflexion portant sur le maintien des petites communautés rurales et plus fondamentalement sur les conditions et modes de développement des régions devenues périphériques. Dans un deuxième temps, nous procéderons à une brève analyse du contenu des divers documents produits par les deux organismes en rendant compte des lectures de la situation actuelle et des perspectives d'action à venir telles qu'elles sont énoncées dans les documents. Il



sera ainsi possible de dégager, dans un troisième temps, certaines significations de développement local et régional d'une telle mobilisation populaire<sup>4</sup>.

### RÉSISTANCES TERRITORIALES RÉCENTES

La résistance territoriale qui s'exerce depuis plus de 20 ans dans le Haut-Pays du Bas-Saint-Laurent—Gaspésie s'est élaborée à partir d'un leitmotiv politique de base: des collectivités locales veulent maîtriser un développement intégré et global de leur territoire menacé. Des organismes d'aménagement et de gestion collective des forêts privées ont été mis sur pied, des revendications territoriales ont été faites pour avoir accès à la forêt publique, des expériences de production agricole ont été initiées, de multiples tables de concertation ont été instituées, des entreprises nouvelles d'exploitation des ressources ont été lancées et, pourtant on l'a vu, la "désintégration" des communautés locales se poursuit. C'est comme si, dans ces régions marginalisées, où la densité du peuplement et l'attraction urbaine sont trop faibles, les développements locaux sont devenus impossibles et surtout pertinents.

Le leitmotiv politique de la résistance territoriale s'était surtout construit sur le diagnostic de l'existence d'une bureaucratie gouvernementale éloignée des problèmes locaux et sur l'incompréhension d'une technocratie insensible aux situations

concrètes. On peut soupçonner que ces évaluations premières camouflaient certains enjeux socio-politiques plus importants. Les nouvelles résistances qui se sont manifestées plus récemment dans les régions du Bas-Saint-Laurent—Gaspésie peuvent nous aider à mieux comprendre les difficultés chroniques de développement des territoires périphériques.

La Coalition urgence rurale et le Ralliement gaspésien et madelinot s'insèrent dans la suite logique des Opérations-dignité qui avaient été amorcées au début des années 70. À cette période, la volonté politique explicite de fermetures des paroisses avait provoqué une mobilisation populaire et une résistance territoriale du Haut-Pays de l'Est du Québec. La recherche nécessaire de possibilités de développement local a engendré plusieurs initiatives susceptibles de limiter l'exode rural et de développer un milieu de vie de qualité. Les paroisses forestières du Haut-Pays sont surtout en cause et constituent "l'espace de représentation" menacé. Les leaders de la résistance dénoncent alors les approches politiques sectorielles et dysfonctionnelles pour le territoire et tentent de mettre de l'avant un développement global et intégré à partir de diverses expérimentations socio-économiques créatrices d'emplois.

Au cours des années 80, l'espace de représentation semble se modifier en fonction de la territorialité des MRC qui devient de plus en plus l'espace-support de plusieurs interventions gouvernementales. Certains projets initiés avant cette période continuent en tentant de s'adapter à la normativité des politiques

gouvernementales, le processus s'institutionnalise en se réglant sur le fonctionnement et le financement des organismes publics.

La marginalisation socio-économique se poursuit, la validité des outils politiques de développement est questionnée à travers les MRC, les sommets régionaux et les comités sectoriels de toutes sortes. Des statistiques accablantes révèlent un Haut-Pays menacé de fermeture, des petites communautés locales du Bas-Pays (sur le littoral) en désorganisation, un "Québec cassé en deux", des zones rurales compromises.

La situation d'urgence est révélée, entre autres, par un comité de suivi d'un colloque sur les villages ruraux menacés organisé par le GRIDEQ qui a eu lieu à l'automne 1988<sup>5</sup>. Le comité du suivi enclenche alors une opération de sensibilisation de la population (publication d'un journal, sondage, assemblées publiques). La convergence de préoccupations chez plusieurs acteurs régionaux du développement, tant sur l'avenir du milieu rural (UPA, agents professionnels des CADC) que sur les problèmes d'appauvrissement (Fédération des CLSC, services religieux de pastorale), facilite l'organisation de manifestations populaires importantes. Dans le Bas-Saint-Laurent, plus de mille personnes réunies à la cathédrale de Rimouski (10 juin 1990) forment la "Coalition urgence rurale" et constatent la nécessité d'avoir une véritable politique de développement rural comme soutien des projets locaux à entreprendre<sup>6</sup>. Le document sur la politique de développement rural, élaboré à la suite de la manifestation, est l'objet d'une vaste

opération de consultation à l'hiver 1991 dans les territoires des MRC de la région (3 assemblées publiques par MRC pour un total de 22 assemblées, soit plus de 1500 participant-te-s). L'opération, en plus de confirmer les principales tendances exprimées, permet la définition ou le rappel de divers projets d'action et le repérage de plusieurs acteurs locaux. Deux grands objectifs déterminent les orientations et les actions du mouvement: 1) stabiliser les populations rurales du Bas-Saint-Laurent, et 2) appuyer les populations rurales dans leur démarche pour contrôler leur milieu de vie<sup>7</sup>. En Gaspésie, un mouvement similaire s'élabore rapidement et organise un ralliement gaspésien et madelinot de plus de 8000 personnes au printemps 1991 (Chandler, 26 mai 1991). C'est alors l'occasion de l'élaboration d'un manifeste qui énonce un grand projet "qui devra toucher tous les secteurs et intégrer toutes les sphères d'activités, (qui) devra être discuté dans tous les villages, être débattu et adopté par toutes les personnes qui voudraient s'y impliquer"<sup>8</sup>. Comme dans le Bas-Saint-Laurent, les consultations se poursuivent dans chacune des MRC de la Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine selon certaines stratégies spécifiques auprès des divers acteurs locaux.

On peut penser qu'en Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine, comme au Bas-Saint-Laurent, la poursuite actuelle des opérations est fonction des relances en cours et de la capacité des leaders régionaux à maintenir une mobilisation populaire et une unité stratégique d'intervention. Le partenariat social et économique est construit sur des constats communs mais semble plus chancelant quant aux

stratégies à adopter: pour les uns, le mouvement doit favoriser l'expression participante et ascendante de la base et de l'action communautaire, même au prix de certaines lenteurs jugées inévitables; pour les autres, la pression doit s'exercer dans des lobbies politiques auprès des gouvernements centraux en vue d'accélérer divers dossiers en cours. Il sera éventuellement important de comprendre les visions et les intérêts latents derrière ces deux stratégies encore trop récentes.

Par ailleurs, l'analyse des manifestes du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine peut nous fournir un éclairage important sur les enjeux actuels de développement territorial. Les textes nous fournissent des diagnostics communs de situations et énoncent une série de projets à entreprendre. La grille d'analyse utilisée veut rendre compte des lectures de situations qui sont faites dans les textes et des élaborations de réponses aux situations évoquées (objectifs d'actions, projets, revendications).

#### **ARGUMENTS DE MOBILISATION POPULAIRE**

Trois documents publics majeurs constituent nos matériaux de base pour l'analyse des idées véhiculées au cours des manifestations populaires: le Manifeste des ruraux du Bas-Saint-Laurent (juin 1990), le document "Notre politique de développement rural" (automne 1990) de la Coalition urgence rurale et le Manifeste gaspésien et madelinot (mai 1991).

L'argumentation du Manifeste des ruraux du Bas-Saint-Laurent (1990:1,7) consiste à réaffirmer la volonté populaire d'occuper le territoire rural menacé, de rappeler l'urgence de la situation et de dénoncer le manque de volonté politique et la dysfonctionnalité des programmes actuels.

Nous refusons de disparaître dans le silence et l'anonymat d'un pays qui n'aurait de véritable avenir à offrir qu'aux régions centrales et urbaines... Mais il faut se le dire: il est minuit moins cinq dans le Bas-Saint-Laurent".—... On en appelle donc à la fierté et à la solidarité régionale en évoquant les avantages comparatifs du milieu et on annonce la définition d'un [véritable Projet d'économie et de société spécifique à la réalité rurale].

Le document *Notre politique de développement rural* de la Coalition urgence rurale fait suite au premier document. Il énonce cinq principes de base qui rendent compte de la volonté des populations locales d'occuper le territoire et de réaliser une exploitation de toutes les ressources du milieu en misant sur la stabilisation de l'emploi, sur l'amélioration des services et sur la valorisation de l'identité rurale. Plus de trente revendications sont formulées et cinquante actions sont proposées en ce sens. Le troisième document, le *Manifeste gaspésien et madelinot*, exprime d'abord son refus de certaines situations néfastes au développement du milieu, en évalue brièvement les causes politiques, économiques et culturelles et mise sur le devenir de la région, "car nous sommes riches de potentiel (potentiel humain, forestier, agricole, minier, touristique, halieutique, culturel)" (p.5). Le document insiste pour briser cette

image défaitiste et tente d'exprimer des stratégies susceptibles de maximiser localement et régionalement les richesses du milieu. On invite les:

pêcheurs, les travailleurs forestiers, les agriculteurs et agricultrices, les jeunes, les enseignants, les travailleurs sociaux, les retraités, les laissés-pour-compte, les chômeurs, chômeuses, les assistés sociaux à bâtir une véritable politique de développement rural qui soit le réel reflet de nos espoirs et de nos attentes (*Manifeste gaspésien et madelinot*, 1991:9).

Le diagnostic principal qui se dégage des trois textes est celui de l'érosion généralisée des possibilités et des avantages comparés de développement régional. On dénonce d'abord les pratiques de gaspillage et de surexploitation des ressources naturelles qui engendrent des situations de crise socio-économique. On constate aussi l'état de désappropriation et de perte de contrôle quant à l'utilisation régionale des potentiels des ressources naturelles et des retombées économiques de leur exploitation.

(Peu) de temps nous préserve des instants où notre richesse forestière, notre patrimoine agricole et nos ressources fauniques, aquatiques et maritimes auront été dilapidés, ruinés... (*Manifeste des ruraux*, 1990:1)

On refuse le traitement politique qui est fait de la région en regard de la baisse des services et de la centralisation des décisions. Les territoires régionaux seraient de simples espaces-soutiens de ressources naturelles surexploités, sans considération des besoins des populations locales et régionales.

Toutefois, les milieux ruraux doivent, au préalable, se réapproprier les parties du territoire qui sont sous le contrôle extérieur et s'assurer que le potentiel des ressources soit exploité pleinement et en leur faveur (Notre politique de développement rural, (1990:6).

Le diagnostic de la désappropriation légitime le projet de réappropriation par la population, des potentiels de développement et de l'occupation de tout le territoire. Les trois documents sont explicites à ce sujet. Cette volonté de prise en main se définit à partir de l'énoncé d'une série de projets diversifiés et régionaux qui seraient centrés sur une exploitation polyvalente des diverses ressources naturelles et sur un renforcement de la transformation de deuxième et troisième niveaux; les projets devraient être réalisés dans le respect du caractère renouvelable des ressources et en fonction de leurs capacités génératrices d'emplois pour le maintien des populations locales. En fait, l'argumentation est apparemment simple! La seule solution à la situation régionale désastreuse se bâtit à partir de stratégies de création d'emplois, ce qui suppose un meilleur contrôle des ressources quant au rythme et au mode de cueillette et de transformation.

Nous en avons assez du pillage de nos ressources naturelles. Nous mettons un frein à l'exportation de nos emplois avec nos produits bruts (*Ralliement gaspésien et madelinot*, 1991:1,8).

Il est certain que de telles perspectives laissent entendre des bouleversements radicaux quant à la propriété et au contrôle de l'utilisation des ressources naturelles. C'est ici l'enjeu principal!



Comment provoquer un développement localement et régionalement contrôlé à partir de l'exploitation des ressources forestières, agricoles, halieutiques, ou autres?

Nous avons un modèle à nous donner, une réalité à nous réapproprier, un dynamisme à réactiver, une ruralité à réinventer. Nous avons, pour ce faire, des ressources naturelles à nous réapproprier, à conserver et à mettre en valeur, d'abord et avant tout pour nos propres fins et pour notre propre avancement (*Manifeste des ruraux*, 1990:5).

De fait, plusieurs des solutions énoncées passent par un développement approprié, en fonction d'une approche durable, en utilisant régionalement et localement la "valeur ajoutée" pour s'assurer un milieu de vie de qualité. Toute la population est invitée à :

...s'engager dans l'élaboration et la mise en place de solutions innovatrices pour la survie du milieu rural, de notre milieu de vie. Car nous n'avons pas le choix. Le but ultime de notre action est de sortir une fois pour toutes du cycle improductif de l'humiliation et de la dépendance, afin de vivre ici et maintenant une dignité légitime (*Manifeste des ruraux*, 1990:6).

Les 110 000 Gaspésiens, Gaspésiennes, Madelinots, Madelininiennes veulent leur place au soleil, se développer, être heureux dans leur propre pays. Pour l'avenir de notre région, nous, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine choisissons le mieux-être, la qualité de vie (*Ralliement gaspésien et madelinot*, 1991:1,6)

Les revendications pour un développement respectueux des potentialités physiques et humaines du milieu, se construisent sur des éléments d'identité territoriale. La perte d'identité reliée à la désintégration sociale des milieux marginalisés, à leur affaiblissement économique, à la perte des services engendre des découragements, des attitudes de défaitisme et de passivité. Au-delà des causes économiques et politiques,

Ce sont aussi nos propres faiblesses, notre esprit défaitiste, notre acceptation de la pauvreté comme une fatalité inéluctable, notre perte de sens du travail et du souci de gagner soi-même sa vie, nos attitudes qui freinent toute volonté de changement pour un mieux-être individuel et collectif, notre mentalité de tout niveler par le bas, d'empêcher les initiatives, notre absence de confiance en nos propres moyens, notre esprit de clocher qui empêche les solidarités régionales de prendre forme et force, notre acceptation de la dépendance. (*Ralliement gaspésien et madelinot*, 1991:4)

Les trois documents veulent provoquer une réaction face à cette dévalorisation de l'identité territoriale, ils veulent modifier les perceptions passéistes et folkloriques des zones marginalisées. Un des grands principes mis de l'avant par la Coalition urgence rurale, "à partir desquels le projet de vie pourra fonctionner" est celui de la "valorisation de l'identité rurale et la réhabilitation de son image" (Coalition urgence rurale, 1991:4,15). Pour bien marquer cette spécificité, on revendique la mise sur pied d'un ministère du Développement rural (1991:16). Cette volonté de promouvoir les particularismes du milieu, de favoriser un "mode de vie" original doit se bâtir sur une appartenance positive, sur un enracinement dans

le milieu. Le développement "enraciné" est une condition nécessaire du développement durable. On met de l'avant cette "force des anciens" qui ont su faire prendre racines humaines en ces lieux que l'on dit économiquement stériles.

Ce que nos ancêtres ont été, nous sommes encore capables de l'être... La Gaspésie, le pays intérieur de chacun de nous, patient, mystérieux, silencieux, inconnu (*Ralliement gaspésien et madelinot*, 1991:4,9).

On dénonce la perte de services publics (écoles, bureaux de postes, services de télévision de Radio-Canada), on met de l'avant des arguments de rentabilité sociale quant au maintien de ces services. On refuse la stratégie publique d'abandon pour mettre en valeur des stratégies locales d'enracinement. La perte d'identité découle d'une perte de contrôle, par les acteurs locaux, des outils de développement. La mise en valeur des milieux marginalisés est conditionnée par l'état de désappropriation des ressources et des pouvoirs. La perte de contrôle politique est exprimée à partir de la mondialisation des économies, la centralisation des pouvoirs, l'attitude gouvernementale d'abandon des régions ou de lenteur des décisions, l'absence de "véritable" politique rurale et régionale et aussi par le caractère inadéquat et souvent dysfonctionnel des normes et des programmes gouvernementaux de développement économique.

Nous en avons assez de ces programmes gouvernementaux où nous ne cadrons jamais parce que nous sommes différents de ce qui a été pensé à Québec ou à Ottawa par

des ignorants de nos réalités (*Ralliement gaspésien et madelinot*, 1991:1).

La revendication d'une plus grande autonomie régionale s'établit à partir d'une décentralisation des pouvoirs gouvernementaux et d'une régionalisation des divers programmes, de la constitution de fonds régionaux de développement et par un appel à la solidarité des acteurs locaux. La concertation, qui est mise de l'avant, entre les divers acteurs régionaux devrait remédier à la perte d'efficacité actuelle due à l'éparpillement des informations sur le territoire et au dédoublement de plusieurs activités. Le document de la Coalition urgence rurale insiste sur "la reconnaissance du milieu municipal comme intervenant privilégié en développement local":

Fusionner certains services municipaux (entretien des chemins, disposition des déchets etc.) de façon à dégager une marge fiscale à investir dans des projets de développement local. Instaurer des outils de communication dans les municipalités afin de favoriser les échanges entre elles. Mettre sur pied à partir des bureaux des MRC un guichet unique d'information pour les populations sur les services et programmes gouvernementaux et communautaires accessibles (Notre politique de développement rural, 1990:13).

En dernière instance, les trois documents expriment cette volonté de mettre en valeur toutes les potentialités d'un territoire soumis à un gaspillage de ses ressources naturelles et abandonné par les pouvoirs gouvernementaux. On mise donc sur une exploitation polyvalente des potentialités physiques au profit des populations locales et régionales.

**DE LA RÉGION-RESSOURCES À LA RÉGION-MILIEU DE VIE!**

Plusieurs des idées forces des Opérations-dignité des années 1970 sont reprises quant au développement global et intégré d'un territoire menacé. Le discours plus récent approfondit davantage l'état de désappropriation des ressources naturelles et le peu de contrôle sur les outils possibles de développement rural et régional. Les stratégies énoncées font plus appel aux corporations municipales et à la dynamique mercéenne qui induit les zones plus urbaines dans les actions de développement. "Car chez nous, villes et villages demeurent intimement liés tels les doigts d'une main" (*Manifeste des ruraux*, 1990:2).

Il est à remarquer qu'au-delà des diagnostics de situations, la définition générale des projets est concrétisée par un grand nombre d'actions à entreprendre ou d'initiatives originales à mettre de l'avant. Les 22 assemblées de consultation de la Coalition urgence rurale devraient drainer l'engagement de plusieurs acteurs locaux dans une multitude de projets. La référence à plusieurs projets et initiatives locales est aussi constante dans le Manifeste gaspésien et madelinot<sup>9</sup>. Il s'en dégage que les difficultés d'action actuelles sont dues, entre autres, au fait que la recherche de projets alternatifs met en cause un certain modèle de développement et va à l'encontre de plusieurs normes des divers programmes économiques. À titre d'exemples, on propose l'implantation de feuillus (pour combattre la monoculture des conifères), l'utilisation de chaluts plus sélectifs

pour la pêche, l'établissement de fermes forestières, une utilisation moins abusive d'engrais agricoles; on suggère un renforcement des secteurs de transformation des produits régionaux; on dénonce le gaspillage des ressources: les forêts abimées par la machinerie lourde, les harengs rejetés après le seul prélèvement des oeufs; on propose la pêche d'espèces de poissons commercialisables, le développement de la myticulture, l'élaboration de nouveaux produits agricoles; on veut encourager l'achat régional, une plus forte autosuffisance alimentaire, un aménagement polyvalent de la forêt, une plus grande mise en valeur touristique, les projets ne manquent pas, on dit qu'ils sont plutôt soumis à des normativités inadéquates pour les petits milieux.

Les orientations principales des projets énoncés sont communes: elles sont toutes définies en vue du maintien des populations locales par un meilleur contrôle des normes de production des ressources naturelles. La gestion du développement local est interrogée en regard de la normativité dominante de développement. Les exigences imposées comme conditions de rentabilité sont fonction de stratégies économiques et politiques qui vont à l'encontre des intérêts des populations locales. Plusieurs des initiatives locales ne peuvent pas s'insérer dans la normativité officiellement acceptée. En s'acharnant à vouloir maintenir et développer certains territoires, c'est tout un mode de développement qu'on interroge, c'est tout un projet alternatif de développement qu'on tente d'élaborer, de formuler. Les initiatives locales endogènes et ascendantes sont réduites à l'échec dans le cadre normatif actuel. Deux logiques de

développement sont en jeux. On débat de deux perceptions de l'espace, de deux diagnostics qui vont au-delà de la différenciation de l'espace rural et urbain. D'un premier point de vue, on y retrouve une approche fonctionnelle de l'espace qui considère la région comme espace-support des ressources naturelles à exploiter et qui insiste sur les avantages spatiaux comparatifs susceptibles d'influencer la localisation des entreprises. Le territoire est lieu de production. De l'autre point de vue, la région est avant tout considérée comme milieu de vie; l'approche territoriale considère le territoire comme cadre de vie à améliorer au profit des populations locales et régionales et insiste sur des stratégies de création d'emplois à partir d'innovations locales et de maîtrise des diverses retombées quant à l'exploitation des ressources du territoire. Le poids du "milieu", l'importance des réseaux d'acteurs locaux que valorise la logique territoriale semble se développer en opposition à la logique fonctionnelle qui utilise l'espace comme simple support physique<sup>10</sup>.

Compte tenu de ces visions différentes du développement territorial, les stratégies d'actions de la Coalition urgence rurale et du Ralliement gaspésien et madelinot sont soumises à des défis de taille. En fait, les défis d'action actuels nous invitent à mieux évaluer les limites des discours ascendants et endogènes que l'on se plaît trop souvent à mettre de l'avant comme solution-miracle et qui ne servent trop souvent qu'à légitimer certains désengagements publics.

Plusieurs des projets énoncés s'insèrent dans une logique d'ensemble qui va habituellement à l'encontre des perspectives politiques dominantes. Il semble que ces perspectives mettent de l'avant une logique fonctionnelle d'exploitation des ressources principalement axée sur la performance industrielle de production susceptible de concurrencer les marchés mondiaux. L'analyse des manifestes nous a surtout révélé une logique territoriale de maintien de milieu de vie et d'amélioration des cadres locaux de vie. Le partenariat est de plus en plus placé devant l'obligation de réaliser des arrimages entre les acteurs macro-économiques qui négocient leur marge de manoeuvre (et de profit) au niveau mondial dans des logiques de production "hors sol" et les acteurs micro-économiques qui tentent de maintenir un enracinement dans des milieux à partir de petites unités de production. Les acteurs de développement local sont de plus en plus confrontés aux logiques habituelles d'exploitation des ressources naturelles et par conséquent au traitement politique des régions-ressources.

Le système de partenariat s'établit sur deux échelles, il est à deux paliers. On ne peut à la fois ignorer les enjeux mondiaux du marché du bois et taire les répercussions sur les populations locales qui tentent d'expérimenter certaines formules d'aménagement forestier. L'enjeu principal est de permettre des jonctions possibles entre les modèles industriels et spécialisés répondant à des impératifs macro-économiques mondiaux et des modèles locaux et intégrés de développement centrés sur l'enracinement territorial et la qualité de vie. Par exemple, il est certain que les modes de production et



d'aménagement des territoires forestiers locaux sont actuellement définis par l'organisation industrielle de la transformation et de la mise en marché. Comment distinguer et rendre complémentaires ces deux logiques de développement, l'une territoriale s'ouvrant à un cadre de vie, à une qualité de vie locale, l'autre fonctionnelle répondant aux impératifs d'une concurrence mondiale?

Compte tenu des problèmes et des solutions envisagées au cours de ces premières phases de sensibilisation et de consultation de la population, le défi actuel de la Coalition urgence rurale et du Ralliement gaspésien et madelinot est de maintenir une mobilisation locale et régionale suffisante à partir d'actions immédiates qui s'insèrent dans les orientations d'ensemble mises de l'avant. Il faut à la fois répondre aux besoins de mesures immédiates et à court terme manifestés par plusieurs localités et mettre de l'avant des propositions politiques globales et à long terme qui serviront de cadres normatifs appropriés aux initiatives locales<sup>11</sup>. Des actions pressantes, tels l'opposition à la fermeture d'écoles ou l'établissement de soutien technique aux revendications de tel ou tel village, vont devoir côtoyer des actions d'envergure qui semblent se dégager actuellement, telles la modification des politiques forestières ou la constitution de fonds régionaux de développement.

Les initiatives locales, les projets mis de l'avant obligent à la définition de normativités nouvelles. L'élaboration de ces normativités nouvelles se fait à partir de la définition et de l'acceptation de politiques inédites de développement. L'effort

actuel des leaders des deux organismes pour définir une politique de développement rural rend compte de cette volonté de se donner de nouveaux instruments de développement des milieux marginalisés. Au même moment, la population exige des réalisations immédiates compte tenu de l'urgence de certaines situations. Les processus de changement sont ici complémentaires mais se déroulent à des rythmes très différents et à partir de stratégies et de valeurs aussi très différentes.

De plus, l'univers de valeurs et les intérêts des partenaires potentiels ne sont pas nécessairement les mêmes. Les alliances sont toujours à consolider entre, d'une part, les populations locales enracinées depuis plusieurs années dans les territoires marginalisés et, d'autre part, les professionnels des structures publiques ou religieuses (CLSC, CADC, services de pastorale) ou les nouveaux arrivants. On peut supposer, par exemple, que les référents culturels, les comportements domestiques et les lectures spatiales sont assez différents. Il faut éviter de s'enfermer dans une vision monolithique du milieu local. En deçà de territorialités communes, la dynamique des structures sociales se poursuit.

#### **LE TERRITOIRE LOCAL COMME MILIEU DE VIE**

Évidemment, la conscience populaire des localités compromises dans leur développement et menacées de fermeture a ravivé cette sensibilité à l'importance du maintien des milieux de vie et à la

nécessité de solidarités construites sur la prise en charge locale obligée. La logique territoriale s'impose de plus en plus. Le maintien sur le territoire devient l'expression d'un objectif social qui prédomine tout. La volonté de s'assurer une pérennité en un lieu donné renforce les énergies des communautés. Les choix s'établissent en fonction de cette volonté de se maintenir sur des territoires délaissés et marginalisés par les règles économiques officielles. Les leaders locaux tentent d'harmoniser les impératifs économiques à ce choix social préalable qui est celui d'habiter tel territoire, de se donner tel cadre de vie. Dans ce cas, la prise en main du devenir économique suppose qu'il faille "pallier aux carences des modalités traditionnelles de création d'emplois sur le plan local"<sup>12</sup>. Ce qui oblige à reconsidérer les dynamiques des tissus sociaux au sein des processus économiques, à reconstituer les périmètres géographiques des activités économiques elles-mêmes (reconstruire les dynamiques inter-locales d'échange), à mettre sur pied des entreprises de petite taille qui permettent une meilleure maîtrise locale des unités de production, à exercer un plus grand contrôle des ressources à exploiter en regard des retombées locales. Les divers milieux font face au défi de structurer un entrepreneuriat local construit à partir d'une négociation d'intérêts tant économiques que sociaux, culturels, environnementaux et politiques. La proximité territoriale prime ici sur les distances sociales. Cet entrepreneuriat local est d'abord construit sur un partenariat local. Certains y voient là une nouvelle culture entrepreneuriale:

...non plus restreinte autour d'un projet d'entreprise mais l'articulant à l'environnement local, non plus figée sur le modèle de l'entreprise marchande mais le complexifiant à travers l'approche d'un marché mixte et solidaire, non plus axée sur une seule visée économique mais le combinant avec les autres aspects de la vie en société. C'est ce qu'on peut appeler la figure de l'entrepreneuriat partenarial<sup>13</sup>.

Évidemment, ces économies de solidarités et de proximité sont construites à partir d'une logique territoriale et sont habituellement marginalisées par la logique fonctionnelle. Ainsi, l'harmonisation des stratégies locales n'est pas facile compte tenu de la divergence des intérêts individuels et privés des acteurs locaux. Il devient important de bien comprendre les nouvelles dynamiques de conflits qui entrent dans la fabrication des solidarités locales souhaitées. On a déjà noté la dualité probable des valeurs entre les acteurs locaux enracinés depuis une génération ou plus dans diverses localités rurales et les nouveaux arrivants porteurs de cultures sociales et familiales différentes. La Coalition urgence rurale et le Ralliement gaspésien et madelinot sont concernés par ces distinctions.

De fait, les initiatives locales, portées par une autre logique de développement, ne se réalisent pas sans ambiguïté, ni sans heurt. En plus de s'opposer à des puissances économiques énormes, en plus de faire les frais d'expérimentations sociales très lourdes, ces dynamismes endogènes doivent s'élaborer au sein de réseaux d'acteurs qui n'ont pas nécessairement les mêmes intentions et les mêmes intérêts. La façon d'activer les dynamismes locaux latents, de faire interagir les ressources locales ne se fait pas nécessairement

dans l'harmonie et la solidarité locale. Plusieurs ont déjà décrit comment le partenariat n'a rien à voir avec la solidarité. Compte tenu que les acteurs des développements micro-économiques locaux ont très peu de contrôle sur les impératifs macro-économiques, on peut présager que le défi de l'entrepreneuriat local sera d'utiliser des stratégies efficaces d'insertion aux marchés internes et externes.

## CONCLUSION

Plusieurs leaders et intervenants professionnels tentent actuellement de donner des suites au travail actuel de sensibilisation, de consultation et de mobilisation qui se fait auprès des populations du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie—Iles-de-la-Madeleine. Une cohérence d'orientations est en train de se dégager chez plusieurs acteurs locaux de développement. L'action s'insère dans la continuité, depuis plus de vingt ans, d'un effort important de développement ascendant, de prise en main du milieu et de consolidation des activités entreprises. Les énergies locales endogènes ont été soumises à des contraintes économiques et politiques qu'il a été souvent difficile de contrer. La volonté de mieux contrôler le potentiel des ressources naturelles du territoire s'est affermie. On exige une décentralisation politique et une programmation spécifique de développement rural en région périphérique. Le maintien et le développement des espaces de vie des acteurs locaux sont mis de l'avant et obligent à une approche nouvelle des territoires. La dévitalisation et l'affaiblissement de

plusieurs régions marginalisées interrogent l'approche politique de la région-ressources. La demande locale s'articule surtout dans les perspectives de la région-milieu de vie. C'est l'expression d'une opposition entre une logique "fonctionnelle" et une logique "territoriale" de développement. Plusieurs leaders régionaux expriment ces enjeux en faisant valoir la "dimension humaine" du développement.

Ce qui n'est pas sans poser certaines limites et défis à l'approche dite endogène et ascendante du développement. L'arrimage des réalités micro et macro-économiques de développement constitue un enjeu de taille. La nécessité d'envisager les actions pressantes et immédiates dans des perspectives nouvelles d'exploitation des ressources naturelles rend de plus en plus difficile le maintien des mobilisations locales en cours. C'est comme si les actions endogènes exigeaient, pour être efficaces, une vision commune de développement et un cadre politique d'ensemble susceptibles de favoriser et de porter à terme les initiatives de départ. Les pratiques micro-économiques locales ne peuvent être isolées et enfermées dans l'ignorance des enjeux macro-économiques. Il devient impérieux de bien établir les correspondances nécessaires entre les microprojets locaux de développement et les impératifs macro-économiques nationaux et internationaux auxquels sont soumises l'exploitation des ressources naturelles et la concurrence mondiale des biens manufacturés et des services. La revendication territoriale est construite sur le nécessaire contrôle sociopolitique des conditions de vie dans un milieu donné, plus globalement sur la manifestation des

identités territoriales. C'est dire que les acteurs locaux doivent de plus en plus mettre de l'avant la dimension socioculturelle de la réalité locale comme étant une donnée de base de la croissance économique souhaitée; ils doivent mieux expliciter les postulats sociaux et culturels de tout développement économique<sup>14</sup>. Peut-on s'encourager en disant qu'un projet de société n'est pas préalable à l'action? Il se construit à travers ces pratiques de mobilisation et d'expérimentations socio-économiques.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Plusieurs études rendent compte de cette dynamique migratoire. Voir, entres autres, DUGAS, C., "Distribution spatiale de la population au Québec et vitalité des régions" *L'Action nationale*, Vol. LXXVIII, No.6, juin 1988, p.433-445; Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans un*, Ed. Gaëtan Morin, Gouvernement du Québec, 1989, p.21-47; Gouvernement du Québec, *À l'heure du développement régional (Plan d'action en matière de développement régional)*, Québec, octobre 1988, p.67 et ss.; Actes du colloque, *Les villages ruraux menacés: le pari du développement*, Actes et instruments de recherche No.7, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec, Rimouski, GRIDEQ, UQAR, 1989; Jean Larrivée, *L'Est-du-Québec: synthèse socio-économique*, GRIDEQ, Rimouski, UQAR, 1990.
2. DIONNE, H., "Le développement local villageois comme projet de société", dans Gagnon, C., Klein, J.-L., Tremblay, M., Tremblay, P.-A., *Le local en mouvements*, Chicoutimi, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 1989, p.333-349.
3. Il faudrait rendre compte ici de tous les débats sur la question rurale. Voir, entre autres, Collectif, "Le monde rural", *Recherches Sociographiques*, XXIX, 2-3, 1988; JEAN, B., *La question rurale: la ruralité et sa sociologie*, conférence dans le cadre du colloque "Sociologie rurale ou sociologie du

rural?", Université de Louvain la Neuve, Centre de sociologie urbaine et rurale, décembre 1988.

4. Je remercie Lorraine Théberge (coordonnatrice de la Coalition urgence rurale) et Gilles Roy (vice-président de la Coalition urgence rurale) pour les entrevues accordées et la mise en disponibilité de la documentation nécessaire à cette recherche.
5. Colloque, *Les villages ruraux menacés: le pari du développement*, Actes et instruments de recherche en développement régional, No.7, Rimouski, GRIDEQ / UQAR, 1989.
6. Voir à ce sujet les documents: Coalition urgence rurale, *Manifeste des ruraux du Bas-Saint-Laurent*, Cathédrale de Rimouski, 10 juin 1990 et *Notre politique de développement rural*, Mouvement Coalition urgence rurale, Bas-Saint-Laurent 1990, 16 p., C.P. 1297, Rimouski, G51 5J2.
7. Coalition urgence rurale, p.4.
8. Ralliement gaspésien et madelinot, *Manifeste gaspésien et madelinot*, Chandler, 26 mai 1991, non édité, sans pagination. ( Pour faciliter les références, nous avons paginé le document à même le texte original.)
9. Plusieurs propositions concrètes sont aussi faites dans divers textes de consultations ou d'accompagnement des diverses manifestations populaires; (BLANCHET, Mgr Bertrand, *Le développement des milieux ruraux*, Conférence à l'occasion du 4e congrès provincial des Comités d'aide au développement des collectivités (CADC) aux Iles-de-la-Madeleine, 31 mai 1991; du même auteur, *La Gaspésie a-t-elle un avenir?*, Gaspé, 2 avril 1991.
10. Voir l'importance de la valeur du "milieu" comme cadre d'organisation spatiale. À titre d'exemple, Remigio Ratti, "Gérer ses relations avec l'extérieur: politique régionale et identité", in BASSAND, M. et BRIDEL, L., (texte réunis et présentés par) *Colloque européen sur "La dynamique locale et sa gestion"*, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne, 1989, p.169-183.
11. Déjà, la correspondance de l'organisation de la Coalition urgence rurale nous révèle une série de demandes d'aides et d'appui de la part de plusieurs localités. Compte tenu de la multiplicité et l'envergure des problèmes, il sera très difficile pour la Coalition de réaliser un suivi satisfaisant; elle est obligée de miser surtout sur des priorités d'ensemble, telles que la



modification des politiques forestières, la constitution d'un fonds régional de développement...

12. MARÉE, M. et SAIVE, M.-A., *Économie sociale et renouveau coopératif, définition et problèmes de financement*, Travaux de recherches, CIRIEC, Université de Liège, Belgique, 1983, p.34.
13. EME, B., LAVILLE, J.L., *Les petits boulots en question*, Paris, Syros Alternatives, 1988, p.191.
14. LAFONTAINE, D., "L'enracinement culturel à l'heure de la déterritorialisation des systèmes d'échanges", in *Le local en mouvements*, Chicoutimi, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 1989, p.37-70.